A paper prepared for the

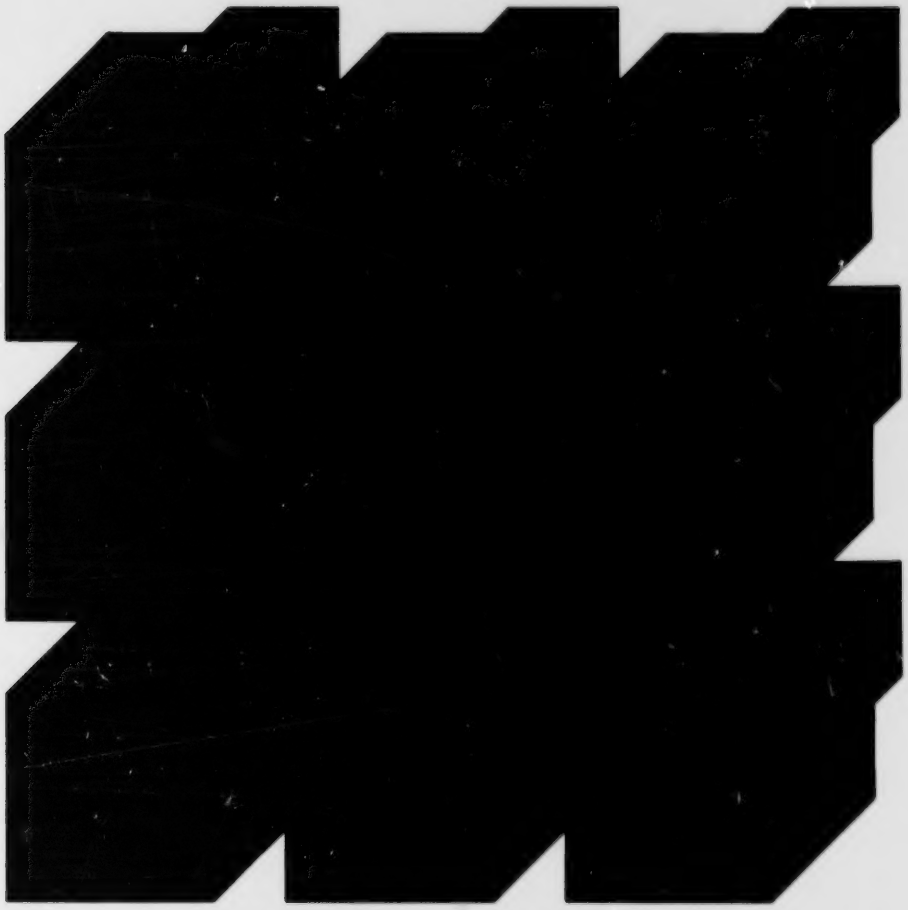
Economic Council of Canada

P.O. Box 527
Ottawa, Ontario
K1P 5V6

Un document préparé pour le

Conseil économique du Canada

C.P. 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6



86-06033/

The **Economic Council of Canada** was established in 1963 by Act of Parliament. The Council is a crown corporation consisting of a Chairman, two Directors and not more than twenty-five Members appointed by the Governor in Council.

The Council is an independent advisory body with broad terms of reference to study, advise and report on a very wide range of matters relating to Canada's economic development. The Council is empowered to conduct studies and inquiries on its own initiative, or if directed to do so by the Minister, and to report on these activities. The Council is required to publish annually a review of medium- and long-term economic prospects and problems. In addition it may publish such other studies and reports as it sees fit.

The Chairman is the Chief Executive Officer of the Council and has supervision over and direction of the work and staff of the Council. The expenses of the Council are paid out of money appropriated by Parliament for the purpose.

The Council as a corporate body bears final responsibility for the *Annual Review*, and for certain other reports which are clearly designated as *Council Reports*. The Council also publishes *Research Studies*, *Discussion Papers* and *Conference Proceedings* which are clearly attributed to individual authors rather than the Council as a whole. While the Council establishes general policy regarding such studies, it is the Chairman of the Council who bears final responsibility for the decision to publish authored research studies, discussion papers and conference proceedings under the imprint of the Council. The Chairman, in reaching a judgment on the competence and relevance of each author-attributed study or paper, is advised by the two Directors. In addition, for *authored Research Studies* the Chairman and the two Directors weigh the views of expert outside readers who report in confidence on the quality of the work. Publication of an author-attributed study or paper signifies that it is deemed a competent treatment worthy of public consideration, but does not imply endorsement of conclusions or recommendations by either the Chairman or Council members.

Établi en 1963 par une Loi du Parlement, le **Conseil économique du Canada** est une corporation de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres, qui sont nommés par le gouverneur en conseil.

Le Conseil est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement économique du Canada. Le Conseil est autorisé à entreprendre des études et des enquêtes, de sa propre initiative ou à la demande du Ministre, et à faire rapport de ses activités. Chaque année, il doit préparer et faire publier un exposé sur les perspectives et les problèmes économiques à long et à moyen termes. Il peut aussi faire publier les études et les rapports dont la publication lui semble opportune.

Le président est le directeur général du Conseil; il en surveille les travaux et en dirige le personnel. Les montants requis pour acquitter les dépenses du Conseil sont prélevés sur les crédits que le Parlement vote à cette fin.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité des *Exposés annuels*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Figurent également au nombre des publications du Conseil, les *Études*, *Documents* et *Comptes rendus de colloques*, qui sont explicitement *attribués à des auteurs particuliers* plutôt qu'au Conseil lui-même. Celui-ci établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil économique du Canada, les ouvrages à nom d'auteur tels que les études, documents et rapports de colloques. Pour se prononcer sur la qualité, l'exactitude et l'objectivité d'une étude ou d'un document attribué à son auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des *études à nom d'auteur*, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui font un rapport confidentiel sur la qualité de ces ouvrages. Le fait de publier une étude ou un document à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations contenues dans l'ouvrage, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

DOCUMENT nº 312

Hydro-Québec
Les relations entre l'état et son entreprise

par Roland Parenteau

Les résultats contenus dans ce "Document" demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

La série "Documents" contient des documents de travail dont le Conseil fait une diffusion restreinte, dans leur version d'origine, en vue de susciter des commentaires de la part de spécialistes.

Discussion Papers are working documents made available by the Council, in limited number and in the language of preparation, to interested individuals for the benefit of their professional comments.

Toute demande de permission pour reproduire ce document, en tout ou en partie, doit être adressée au :

Directeur de l'information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6

ISSN-0225-8021

septembre 1986

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

I - EVOLUTION D'HYDRO-QUEBEC

a) La création d'Hydro-Québec 4
b) L'extension du monopole 10
c) Le contrat de Churchill Falls 14
d) La mise en valeur de la Baie James 16
e) Les réformes récentes 20

II - LE CADRE FORMEL DES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT DU QUEBEC ET HYDRO-QUEBEC

a) Le statut juridique 24
b) Moyens de contrôle du gouvernement 33
c) L'évolution des objectifs assignés à Hydro-Québec 40

1. Les débuts 44
2. Les années 60 45
3. Les années 70 48

d) La politique énergétique du gouvernement . 54
e) La politique de développement économique . 58

III - LA PRATIQUE DES RELATIONS GOUVERNEMENT - ENTREPRISE

a) La tarification 64
b) Les ponctions du gouvernement dans les coffres d'Hydro-Québec 79

1. La fiscalité 84
2. Les prélèvements sous forme de dividendes 86

c) La prévision de la demande et le financement des grands travaux 89

IV - ASPECTS THEORIQUES

a) Théories économiques 106
b) Théorie Monsen-Walters 109
c) Théorie Hafsi 112
d) Aharoni et la discrétion managériale . . 118

V - L'AVENIR D'HYDRO-QUEBEC

a) Entreprise publique vs réglementation . . 123
b) Le dilemme autonomie-contrôle 125
c) La privatisation 129

CONCLUSION 133

ANNEXE I Liste des comparutions devant les commissions parlementaires 135

ANNEXE II Quelques données financières sur Hydro-Québec . 136

ABSTRACT

The purpose of this paper is to describe the two sides of Hydro-Québec's sometimes stormy relationship with government. First and foremost, Hydro-Québec is a monopoly that produces electric power and distributes it throughout the province of Quebec. Whether or not it has been optimally efficient, the corporation has performed this role satisfactorily in the eyes of most consumers. Blessed with exceptionally rich hydroelectric resources, the company has been able to maintain some of the lowest electric rates in North America while turning steady profits.

But Hydro-Québec is much more than this. Because of its size, its technological prowess, its financial stability and profitability, government has increasingly made it a favoured instrument of economic development, like such other products of the "quiet revolution" as SGF, the CDP, and Sidbec. The original objective of supplying electricity to various categories of consumers at the lowest possible prices has been supplemented by others, aimed more at economic development *per se*: job creation, stabilization of financial markets, development of new industries, exporting technical know-how, etc.

Accordingly, the paper concludes that Hydro-Québec's development strategy has increasingly been dictated by the changing priorities of public policy, rather than a narrow calculation of minimal costs for its primary functions — the production and distribution of electricity. Moreover, recent developments in such areas as rates and dividends can only be understood in the context of the

company and the government. Relations between the two have changed a great deal in the course of Hydro-Québec's 40-year history, particularly during the last decade or so. The corporation has clearly lost much of its autonomy, but it has also gained in stature and visibility.

Thus, Hydro-Québec seems certain to escape the current movement in favour of privatizing government enterprises. It is too convenient and flexible an instrument of intervention for any government to give it up easily.

RÉSUMÉ

L'objet de la présente analyse est de montrer la double face d'Hydro-Québec, à travers les relations, parfois tumultueuses, qu'elle entretient avec le gouvernement. C'est d'abord un monopole de production et de distribution d'électricité pour le territoire du Québec, tâche que l'entreprise réalise, sinon avec une parfaite efficacité économique, du moins, semble-t-il à la satisfaction de l'ensemble des consommateurs. Jouissant d'une dotation exceptionnellement avantageuse en ressources hydro-électriques, l'entreprise est en mesure de fixer des tarifs parmi les plus bas en Amérique du Nord, tout en réalisant constamment des bénéfices.

Mais Hydro-Québec est beaucoup plus que cela. À cause de sa taille, de ses prouesses technologiques, de sa crédibilité financière, de sa profitabilité, elle a été de plus en plus considérée par le gouvernement comme un instrument privilégié de développement économique, à l'instar de d'autres créations de la Révolution Tranquille, comme la S.G.F., la C.D.P., Sidbec. À l'objectif initial de fournir l'électricité aux différentes catégories de consommateurs au meilleur prix, s'en sont ajoutés d'autres, plus reliées au développement économique en tant que tel : création d'emplois, stabilisation des marchés financiers, implantation d'entreprises nouvelles, exportation de savoir-faire, etc.

Tout cela nous éloigne de la rationalité économique de l'entreprise et nous amène à considérer que la stratégie de développement d'Hydro-Québec est de plus

en plus dictée par les aléas et les priorités des politiques gouvernementales, plutôt que par les nécessités de minimiser les coûts de l'activité essentielle de l'entreprise, à savoir la production et la distribution de l'électricité. Bien plus, c'est à l'analyse politique de l'affrontement des pouvoirs qu'il faut recourir pour comprendre certains développements des dernières années, au plan de la tarification par exemple, ou à celui du versement des dividendes. En fait, les relations gouvernement-entreprise ont évolué grandement au cours des quarante ans d'existence d'Hydro-Québec, surtout depuis une dizaine d'années. L'entreprise y a perdu incontestablement de son autonomie, mais en revanche y a gagné en prestige et en visibilité.

Voilà pourquoi, malgré le grand mouvement en faveur de la privatisation des entreprises publiques, on peut être assuré qu'Hydro-Québec y échappera. Elle constitue un instrument d'intervention trop commode et trop polyvalent pour qu'un gouvernement, quel qu'il soit, y renonce aussi facilement.

INTRODUCTION

Fondée en 1944, en pleine guerre, Hydro-Québec a connu une histoire assez mouvementée, ponctuée de décisions importantes, prises très souvent en dehors d'elle mais dont elle a bénéficié sous toutes sortes de formes. Sa croissance a été phénoménale: de 196 millions de dollars d'actif en 1944 à plus de 25 milliards quarante ans plus tard, de 23 millions de ventes à 3,5 milliards. Mais au-delà de cette évolution quantitative, on peut dire que l'entreprise s'est transformée à tel point que ses objectifs, relativement modestes au début, se sont enrichis en cours de route. Hydro-Québec, en effet, constitue à l'heure actuelle, par sa taille et sa complexité, le symbole de la renaissance technologique et économique des Canadiens-français et est devenu un instrument polyvalent d'intervention publique.

L'objet du présent mémoire est de montrer la double face d'Hydro-Québec. A première vue il s'agit d'un monopole de production et de distribution de l'électricité pour le territoire du Québec, de sorte que sa création et son évolution devraient obéir aux règles régissant les services publics ("public utilities"). Une abondante littérature économique existe là-dessus. Mais un examen plus attentif, à la fois diachronique et synchronique, nous révèle qu'Hydro-Québec est beaucoup plus que cela. L'entreprise, à cause de ses prouesses technologiques, de sa crédibilité financière, de sa profitabilité a été perçue graduellement par le gouvernement comme un instrument privilégié de développement économique, aux mains de la majorité francophone du Québec.

Depuis quelques années, on considère de plus en plus les entreprises publiques comme instruments de politique économique,[1] mais en général on exclue les "monopoles naturels" du groupe pour considérer surtout les entreprises industrielles, commerciales ou financières. De même un courant de pensée récent considère les entreprises publiques comme une alternative aux autres moyens d'intervention que sont les subventions, la réglementation, la fiscalité, etc.. Plusieurs motifs ont pu dans le passé

amener les gouvernements à préférer l'entreprise publique à d'autres formes d'intervention. Mais les temps changent et c'est la tendance inverse que l'on constate à l'heure actuelle.

Dans cette étude, nous prétendons que si Hydro-Québec a été créée à l'origine dans le but principal de fournir l'électricité aux diverses catégories de consommateurs à un prix raisonnable, rôle qu'elle a joué et continue de jouer avec succès, elle doit être considérée maintenant de plus en plus comme un agent de l'Etat en vue de la réalisation de plusieurs des stratégies gouvernementales (création d'emploi, stabilisation des marchés financiers, implantation d'entreprises nouvelles, développement technologique, exportation de savoir-faire, etc.). Ce sont donc les théories relatives aux entreprises publiques en général qu'il faut consulter pour savoir quelle est la logique qui préside à son expansion et à ses relations avec le gouvernement.

En effet, la présente étude veut mettre l'accent sur l'aspect politique de l'entreprise et non son aspect économique. Nous estimons que si les théories économiques peuvent valablement être utilisées pour rendre compte du fonctionnement et de l'expansion des services publics de type traditionnel, elles ne nous sont pas d'un grand secours dans le cas présent. Ceci ne veut pas dire que l'entreprise ne fait pas des efforts pour fonctionner au coût le plus bas possible. Au contraire, Hydro-Québec possède à cet égard une réputation que beaucoup d'entreprises publiques peuvent lui envier. Mais les interventions gouvernementales, directes ou indirectes sont tellement nombreuses qu'il faut pondérer la rationalité économique par des considérations plutôt socio-politiques.

L'approche que nous voulons privilégier c'est celle des relations entre l'Etat, représenté au cours des quarante ans d'Hydro-Québec, par des gouvernements de diverses tendances, et l'entreprise elle-même qui a débuté de façon relativement modeste en 1944 mais n'a pas tardé, par croissance naturelle, mais aussi grâce à de nombreuses acquisitions en 1963, à devenir la plus importante entreprise du Québec et l'un des plus importants producteurs d'électricité en Amérique du Nord.[2]

Il est évident qu'un tel projet suppose un rappel historique de l'évolution de l'entreprise, ce que nous faisons dans la première partie, bien que de façon succincte. Puis nous décrivons, dans une deuxième partie, le cadre d'intervention du gouvernement, sur le plan formel: cadre juridique, mandat confié à l'entreprise, énumération des divers moyens de contrôle, bref exposé des politiques économiques et énergétiques du gouvernement. Dans une troisième partie, nous analysons de façon plus spécifique quelques points ayant fait l'objet parfois d'ententes, parfois de tensions avec le gouvernement: tarification, financement, fiscalité, dividendes. Puis nous résumerons quelques théories politiques et administratives sur les entreprises publiques. Enfin nous porterons un jugement sur le rôle à venir d'Hydro-Québec, ce qui ne peut manquer de nous amener à envisager l'hypothèse à la mode d'une privatisation complète ou partielle.

Nous tenons à remercier Madame Nancy Langlois pour la collaboration efficace qu'elle a apportée à la rédaction de ce mémoire. Son sens de la recherche et son application ont permis d'ajouter des éléments utiles à un texte qui aurait pu être trop général.

REFERENCES

(1) John W. Langford. "Crown Corporations as Instruments of Policy", dans G. Bruce Doern et Peter Aucoin, Public Policy in Canada, 1979.

(2) Hydro-Québec. Des premiers défis à l'aube de l'an 2000. Forces-Libre Expression, 1984, p. 186.

I - EVOLUTION D'HYDRO-QUEBEC

Nous n'avons pas l'intention de refaire l'histoire d'Hydro-Québec, tâche qui a fort bien été accomplie par d'autres,(1) mais nous tenons quand même à rappeler certains temps forts, où les relations entre le gouvernement du Québec et son entreprise ont été soumises à rude épreuve. Mais auparavant il est bon de décrire les conditions qui ont amené la création en deux temps de l'entreprise.

Les événements significatifs sur lesquels nous voulons nous arrêter sont les suivants:

a) La création de l'entreprise en 1944: nationalisation de la M.L.H. & P.

b) L'extension de son monopole en 1963: nationalisation des autres entreprises d'électricité

c) Le contrat de Churchill Falls: conflit entre gouvernements

d) La mise en valeur de la Baie James: une toute-puissance contestée

e) Les réformes récentes: le gouvernement récupère son entreprise

a) La création d'Hydro-Québec

La nationalisation des entreprises productrices et distributrices d'électricité au Québec s'est faite en deux temps, 1944 et 1963. La première nationalisation consista à acquérir par voie d'expropriation les actions de Montreal Light, Heat & Power (M.L.H. & P.) et de sa filiale de production, la Beauharnois Power. Cette décision, qui n'affecta donc que la région montréalaise, survint après une longue campagne d'opinion publique au cours de laquelle on dénonça à qui mieux mieux ce qu'on appelait alors le "trust de l'électricité".

Auparavant, c'est le capital privé, notamment américain, qui dominait. En effet le développement des sources d'électricité et la distribution aux consommateurs furent assumés pendant le premier tiers du vingtième siècle par un grand nombre d'entreprises privées de taille

en général modeste. Graduellement cependant un mouvement de concentration s'opéra et deux entreprises finirent par dominer tout le secteur, la Montreal Light Heat & Power, dont le territoire était centré sur Montréal et la Shawinigan Water & Power Co. (S.W. & P.), centrée sur la région de la Mauricie mais avec des participations dans les monopoles régionaux de plusieurs parties de la Province. Il faut ajouter qu'à l'époque, des liens financiers existaient entre les compagnies d'électricité et les compagnies de tramways, grosses consommatrices d'électricité. Quant à la concurrence du gaz, elle fut rapidement maîtrisée, grâce à des fusions d'entreprises, de sorte que les deux sources d'énergie étaient distribuées par les mêmes entreprises.

La substitution de l'électricité au gaz pour l'éclairage des rues donna lieu à des manoeuvres plus ou moins recommandables. Il était essentiel, pour assurer la promotion de l'électricité, que les compagnies distributrices obtiennent des contrats exclusifs de la part des municipalités. Une fois les lignes de distribution construites à cette fin, il était ensuite relativement facile et peu onéreux de raccorder les citoyens riverains. Et c'est ainsi que l'usage de l'électricité se répandit rapidement.

Comme le souligne Alain Chanlat, l'obtention des contrats de la part des municipalités donna lieu à toute une série de manoeuvres caractéristiques du "capitalisme sauvage":

> "Toutes les méthodes sont bonnes pour obtenir de tels contrats des municipalités: agiotage politique, pots-de-vin, nomination de conseillers municipaux sur des conseils d'administration, lobbying, efforts continus pour rallier divers groupes de pression, particulièrement les chambres de commerce, les associations de marchands, etc., à la "cause du progrès" incarnée par la révolution de l'électricité." (2)

Ainsi les compagnies d'électricité, au Québec comme dans d'autres régions du monde, ont été lancées par des financiers audacieux, à qui on doit sans doute le développement rapide de cette forme d'énergie mais qui n'étaient pas très scrupuleux en général sur les moyens utilisés pour développer leur empire.(3) L'objectif essentiel était de réduire la concurrence, en achetant ou en faisant disparaître les concurrents,

en prenant des participations, parfois majoritaires parfois minoritaires, dans d'autres entreprises clientes, fournisseuses ou concurrentes, bref en s'acheminant graduellement vers un monopole de fait. De nombreux abus découlèrent de ces manoeuvres: mouillage de capital, dividendes excessifs, surévaluation des actifs, tarifs exorbitants, mauvais services aux clients, privation de services aux zones peu densément peuplées, etc..

La population du Québec voulut bien dénoncer ces pratiques, mais alors qu'ailleurs au Canada, et notamment en Ontario, les pouvoirs publics réagirent rapidement pour assurer le respect de l'intérêt public, au Québec il a fallu de longues années pour qu'une solution soit apportée, et des pressions très fortes de l'opinion publique, tant était puissante l'influence des "barons" de l'électricité.

Et pourtant, l'Ontario, sous l'impulsion d'Adam Beck possédait sa propre entreprise publique depuis 1906, la Nouvelle-Ecosse et le Manitoba depuis 1919, le Nouveau-Brunswick depuis 1920, la Saskatchewan depuis 1929, de sorte que le Québec était loin d'innover quand les gouvernements commencèrent à imposer une forme quelconque de contrôle sur les entreprises d'électricité au nom de l'intérêt public.(4)

Jusqu'en 1934, la distribution de l'électricité était laissée complètement à la discrétion des entreprises privées, alors que la production, dans la mesure où il s'agissait de harnacher des cours d'eau, requérait l'autorisation et le contrôle des pouvoirs publics. Mais le contrôle de l'Etat à cet égard était dicté non pas tellement par un souci d'équité pour les consommateurs ou de rationalité dans le développement et la distribution de l'énergie électrique, mais parce que la construction de barrages sur les rivières "est susceptible de nuire à deux industries importantes au Québec, l'agriculture (irrigation) et l'exploitation forestière (flottage du bois)".(5)

Au début des années 30, alors que toute l'économie canadienne souffrait des méfaits de la dépression, plusieurs leaders sociaux dont certains allaient s'engager dans la politique active quelques années plus

tard, se mirent à dénoncer les "trusts" en général que l'on tenait pour responsables des difficultés économiques, mais plus particulièrement du trust de l'électricité. Les solutions proposées varient de la municipalisation à l'étatisation en passant par les coopératives. La plupart des mouvements sociaux francophones de l'époque ont emboîté le pas, par des discours, la publication de tracts, des articles dans Le Devoir, etc.. S'ajoutait d'ailleurs à l'argument économico-social, un argument nationaliste, les grandes entreprises d'électricité symbolisant la domination économique des Anglophones au Québec.

La pression sur le gouvernement Taschereau, depuis 30 ans au pouvoir, se fit tellement forte qu'il se vit contraint de réagir. Sa réaction prit la forme d'une commission d'enquête, présidée par un député libéral d'Ottawa, Ernest Lapointe,(*) ayant pour mandat d'étudier une éventuelle nationalisation des compagnies privées, la municipalisation de la distribution, l'électrification rurale, la réduction possible des taux d'électricité, etc..(6)

La Commission Lapointe n'osa pas recommander l'étatisation complète du secteur de l'électricité, mais reconnaissait deux principes importants: le caractère de service public de l'électricité, laquelle doit être accessible à tous à un prix abordable et celui d'une juste rémunération pour les propriétaires de compagnies. Reconnaissant par ailleurs les abus dénoncés antérieurement, elle proposait la création d'une commission de contrôle dotée de pouvoirs étendus concernant les tarifs, la construction et le financement des centrales, le transport et la distribution, etc..(7)

Le gouvernement Taschereau, à la veille d'élections qui allaient amener sa défaite, crée une régie, la Commission de l'électricité dotée des pouvoirs suggérés par la Commission Lapointe. Suit une longue période d'hésitation, caractérisée par la succession de plusieurs organismes

---

(*) Lequel devint plus tard ministre dans le gouvernement McKenzie-King et principal lieutenant du premier ministre.

gouvernementaux investis plus ou moins des mêmes pouvoirs, période que l'on peut résumer de la façon suivante: réglementer les conditions générales d'exploitation et de tarification de l'électricité. Cette responsabilité imposait à ces organismes la tâche essentielle d'obtenir une information plus adéquate sur les compagnies d'électricité, en particulier sur la valeur de leur actif en vue de déterminer une tarification équitable. La S.W. & P. se prêta de bonne grâce à cet exercice alors que la M.L.H. & P. se fit tirer l'oreille, montrant une arrogance dont elle eut à se repentir quelques années plus tard. En effet sous l'oeil inquisiteur des divers organismes gouvernementaux créés dans la foulée des recommandations de la Commission Lapointe, elle ne modifia guère ses comportements, bien qu'elle concédât certaines réductions de tarifs. Ces dernières cependant apparaissaient tout-à-fait naturelles, en pleine crise économique, marquée par une baisse générale de prix et de salaires.

Lors de la campagne électorale de 1939, couronnée par la victoire de l'équipe libérale de M. Godbout, celui-ci avait promis l'étatisation de la M.L.H. & P.. Ceci déclencha une résistance acharnée de cette dernière, marquée par une campagne de presse contre les intentions gouvernementales et par la mobilisation d'une partie de l'opinion publique, celle des milieux d'affaires, anglophones et francophones, ainsi que celle des journaux anglophones, dont le Financial Post, The Gazette et le Montreal Star.

La campagne avait donc pris une allure idéologique et nationaliste, les Anglophones se situant en bloc contre l'étatisation, les Francophones se prononçant en majorité en faveur. Le gouvernement de M. Godbout tint bon et procéda à la création de la Commission Hydro-électrique du Québec qui devait prendre possession, le 15 avril 1944, des actifs de la Montreal Light Heat and Power et de ses filiales. Même si la loi de 1944 permettait l'étatisation des autres compagnies d'électricité, on se contenta d'exproprier la plus puissante, celle aussi qui avait manifesté le plus de mauvaise volonté. Il semble donc y avoir un caractère punitif à cette opération. Par ailleurs il semble que les moyens dont l'Etat disposait alors, en pleine guerre, ne lui permettait pas d'aller plus loin.

Il est intéressant à ce stade-ci d'établir un parallèle entre la création d'Hydro-Ontario en 1906 et celle d'Hydro-Québec près de 40 ans plus tard. Comme l'a démontré Aïdan Vining, la création de Ontario-Hydro n'a pas obéi à des considérations idéologiques du type traditionnel v.g. prolétariat vs capitalistes, mais plutôt à une lutte d'intérêts entre deux branches du capitalisme, les petits industriels soucieux d'obtenir une énergie abondante et bon marché, et les monopolistes-financiers initiateurs des compagnies d'électricité, dont ils espéraient tirer des bénéfices exorbitants. A cet aspect, il faut ajouter un élément nationaliste, i.e. développement industriel de l'Ontario vs exportation d'énergie aux Etats-Unis et aussi un élément régionaliste, i.e. la crainte de voir les milieux financiers de Toronto dominer les petites villes où se développait l'activité industrielle.(8)

Au Québec, il faut tenir compte que le débat prit place beaucoup plus tard. Au cours de la première étape de la nationalisation, le caractère idéologique de l'affaire était évident. Il s'agissait d'une lutte entre le consommateur ordinaire et les capitalistes "spoliateurs". La deuxième nationalisation obéit cependant à des motifs différents, comme on le verra ci-après, des motifs de nature plus économique que sociale, apparentés à ceux qui avaient amené la création d'Hydro-Ontario.

Une conclusion importante doit être tirée de l'examen de cette période. C'est que le gouvernement du Québec n'a recouru à l'étatisation de l'électricité qu'en dernier ressort, après avoir épuisé d'autres moyens de faire respecter l'intérêt public. En effet pendant quelques années (de 1935 à 1944) on utilisa la réglementation, mais avec un succès très relatif, du moins en ce qui concerne la M.L.H. & P.. Par ailleurs on n'osa pas dans un premier temps étatiser l'ensemble du secteur. Ceci ne devait se produire que vingt ans plus tard.

b) L'extension du monopole (1963)

C'est avec le retour au pouvoir du parti libéral en 1960, après seize ans de régime duplessiste, que l'opération nationalisation put être complétée. Non pas que Duplessis ait été hostile à Hydro-Québec. C'est même lui qui a dû régler le problème des indemnités à accorder aux actionnaires de la M.L.H. & P., chose que n'avait pas eu le temps de faire le gouvernement Godbout. Et même si Duplessis, dans l'opposition, avait dénoncé le projet libéral comme "bolchévique", il se rallia rapidement une fois au pouvoir. Comme le souligne un observateur:

> "Duplessis was too astute a politician not to realize that the action of the liberal party had widespread popular support. However, the Union nationale Leader showed no inclination to follow the example of Ontario and other provinces by expanding the scope of Hydro-Québec and establishing a province-wide government monopoly in this field." (9)

En réalité, la politique de Duplessis fut de privilégier Hydro-Québec dans toute nouvelle concession de ressource hydro-électrique au point même de refuser d'accorder une concession à la S.W. & P. au début des années 50.(10)* En conséquence la capacité de production de la société d'Etat s'accrut rapidement au point qu'elle fut en mesure de vendre son énergie excédentaire non seulement aux entreprises privées mais hors du Québec, en Ontario et éventuellement aux Etats-Unis.

Ceci nous amène à dire que l'opposition de Duplessis à l'étatisation n'était pas tellement d'ordre idéologique, mais provenait de la crainte d'indisposer les milieux anglophones, qui dominaient le monde des affaires au Québec. On retrouve cette attitude, qu'on pourrait qualifier de complexe d'infériorité, à différents moments de l'histoire économique de la Province et même après 1960, sous le gouvernement Lesage, au point que les initiatives de l'Etat en matière économique n'étaient réalisées qu'après avoir soupesé soigneusement les réactions possibles de la rue Saint-Jacques, et aussi de Bay Street. C'est en exploitant cette

---

(*) Ceci amena l'entreprise à se tourner vers Churchill Falls, et à s'intéresser aux centrales thermiques. C'est avec l'arrivée au pouvoir du parti libéral en 1960, que le gouvernement confia de façon définitive à Hydro-Québec l'aménagement des ressources hydro-électriques du Québec.

situation psychologique favorable que les milieux financiers avaient toujours joui d'une influence démesurée sur les politiques du Québec. Et c'est cela que la Révolution tranquille allait changer.

En effet, en 1963, le gouvernement libéral de M. Lesage complète l'opération de la nationalisation en permettant à Hydro-Québec de se porter acquéreur de la plupart des autres compagnies privées d'électricité, des services municipaux et des coopératives d'électricité. Techniquement parlant, il n'y eut pas d'expropriation, puisque les actionnaires vendirent librement leurs actions. Mais on ne peut pas dire que ce fut de gaité de coeur. Ils le firent en constatant la ferme volonté du gouvernement de procéder à l'intégration de tous les réseaux de distribution d'électricité sous la bannière d'Hydro-Québec.

On ne peut dire non plus que c'est l'opinion publique qui força le gouvernement à acquérir les compagnies d'électricité. La principale entreprise visée, la S.W. & P., n'avait pas la triste réputation de la M.L.H. & P.. L'initiative de l'opération est due essentiellement à René Lévesque, alors ministre des Richesses naturelles, mais elle correspondait à une logique économico-politique caractéristique de la Révolution tranquille. En effet, bien que plusieurs arguments utilisés pour cette seconde nationalisation de l'électricité fussent spécifiques à ce secteur d'activité, plusieurs autres - les plus importants pourrait-on dire - sont communs avec plusieurs autres initiatives du gouvernement prises à la même époque.

Cela se résume assez facilement dans le slogan utilisé lors de la campagne électorale de 1962 "Maître chez nous". En effet un des principaux objectifs du gouvernement Lesage au début des années 60 a été de permettre aux francophones du Québec de prendre en mains un certain contrôle sur leur économie. Cette stratégie prit plusieurs formes: développement de la compétence technique grâce à la réforme du système d'éducation, mise au point de politiques plus dynamiques d'exploitation des richesses naturelles, création de plusieurs sociétés d'Etat: la S.G.F. en 1962, Sidbec en 1964, Soquem et la C.D.P. en 1965, etc..

Toutes ces initiatives partageaient un objectif en commun, celui de faire passer, au moins partiellement, le pouvoir économique des mains des capitalistes anglo-canadiens ou étrangers, dans celles des francophones.

La bourgeoisie canadienne-française apparaissait trop faible et pas assez dynamique pour assumer cette responsabilité directement. C'est le gouvernement, où l'élément canadien-français se trouvait fortement majoritaire, qui se fit un devoir d'intervenir, au besoin en se faisant lui-même entrepreneur. On peut donc dire de la nationalisation de l'électricité de 1963 qu'elle constituait un des éléments de cette reprise en mains de l'économie. Hydro-Québec ayant déjà démontré sa capacité de gérer efficacement des affaires et de se lancer dans des méga-projets, il était tout naturel qu'on poursuive l'opération et qu'on en fasse un monopole complet de la distribution et de la production d'électricité dans la Province.

Rien ne montre mieux l'aspect hautement politique de l'étatisation de l'électricité que la façon avec laquelle le gouvernement a abordé la chose. On a vu que c'est René Lévesque, aidé sur le plan technique par une jeune équipe d'économistes de son ministère qui lance l'idée. Mais le Conseil des Ministres, qui n'est pas du tout composé de "socialistes" comme on l'a affirmé, est loin d'être unanime. La S.W. & P. à l'instar de la M.L.H. & P. vingt ans plus tôt, lance une campagne pour résister à la nationalisation. Elle est appuyée par l'opinion publique anglophone dans sa totalité. Quant aux francophones, ils sont divisés mais une forte majorité, semble-t-il, penche pour la nationalisation. Pour en avoir le coeur net, le gouvernement déclenche des élections pour novembre 1962 précisément sur le thème de la nationalisation. La population reporte le gouvernement Lesage au pouvoir avec une majorité accrue.

Malgré l'importance des facteurs politiques, ils n'étaient pas les seuls. On avançait en effet en faveur de la nationalisation beaucoup d'arguments économiques et sociaux:

a) Possibilité, grâce à l'unification des réseaux de distribution, d'éviter les chevauchements et les gaspillages résultant du fractionnement du marché québécois.

b) Possibilité de rationaliser davantage la production en planifiant la construction des barrages en fonction de la demande globale du Québec.

c) Constitution d'un important pouvoir d'achat susceptible de s'exercer au Québec plutôt qu'à l'extérieur.

d) Possibilité d'établir une tarification différentielle de nature à attirer des industries grosses consommatrices d'électricité, là où on le juge préférable.

e) Harmonisation des tarifs entre les régions pour permettre aux régions éloignées de jouir de tarifs et de services comparables à ceux de la région de Montréal.

f) Possibilité, grâce au monopole, d'offrir une meilleure garantie aux investisseurs, canadiens ou américains.

g) Economie d'une vingtaine de millions de dollars constitués des dividendes versés par les compagnies privées d'électricité et d'une quinzaine de millions en impôts payés au Fédéral.

Sauf en ce qui concerne le dernier point, la plupart de ces arguments, on le constatera, auraient pu donner lieu à la création d'un monopole privé, surveillé par l'Etat. Compte tenu du climat politique et social cependant, et pour les raisons politiques évoquées plus haut, on a choisi le monopole d'Etat. On peut aussi prétendre qu'instinctivement le gouvernement désirait maintenir un contrôle plus étroit sur un organisme qui allait devenir un instrument de politique économique. On notera que dans le cas de la Shawinigan, le gouvernement n'étant intéressé qu'aux activités liées à l'électricité, on revendit les autres intérêts, par exemple les opérations d'ingénierie. Hydro-Québec hérita cependant d'une participation de 20% dans Brinco, donc dans le dossier de Churchill Falls, ce qui devait devenir très significatif par la suite.

Les années 60 ont été caractérisées pour Hydro-Québec par une activité intense déployée sur plusieurs plans. D'abord l'intégration des compagnies privées d'électricité, puis un programme d'expansion de la capacité de production qui, bien que très spectaculaire, arrivait à peine à satisfaire une demande en rapide croissance. Se présentait à ce moment-là la possibilité de développer l'énorme potentiel des chutes Hamilton (connues maintenant sous le nom de Churchill). Ceci permit à Hydro-Québec d'importer de l'électricité à très bon compte et en grande quantité, mais ravivait en même temps sur le plan politique, le fameux conflit entre Terre-Neuve et Québec concernant le tracé exact de la "frontière du Labrador".

c) Le contrat de Churchill Falls

Dès les années 50, Terre-Neuve avait songé à mettre en valeur les chutes Churchill, dont le potentiel était considérable et la mise en valeur très économique. Mais la Province ne disposant pas d'un marché suffisant, elle n'avait d'autre choix que de s'entendre avec Québec pour acheminer l'électricité vers des marchés. A l'origine, Hydro-Québec, très engagée dans des investissements importants (Beauharnois, Bersimis, Carillon et bientôt Manic-Outardes) se montrait peu intéressée et M. Duplessis ne voulait pas en entendre parler. D'où le projet de transporter l'électricité à travers le Québec pour approvisionner le marché américain. Hydro-Québec aurait été le grossiste et le transporteur, ce que de nouvelles technologies (transport à très haute tension) allait bientôt permettre de faire.

De longues et laborieuses discussions prennent place entre Brinco et Hydro-Québec pour finalement aboutir à une entente en 1969 selon laquelle l'entreprise québécoise absorbe la quasi-totalité de la production de Churchill Falls à un prix très avantageux. Mais il n'est plus question d'exporter l'électricité vers les Etats-Unis. C'est Québec qui va l'utiliser acceptant en même temps de mettre en veilleuse certains projets d'expansion.

La signature de cet accord apparaît humiliante pour la population du Québec, qui n'arrive pas à comprendre que la Province, qui regorge de ressources hydro-électriques, soit obligée d'importer de l'électricité dans de telles proportions (plus de 30% des ventes d'Hydro-Québec à un certain moment).(11) Le premier ministre Daniel Johnson avait d'ailleurs donné son accord à contre-coeur "le couteau sur la gorge", disait-il.(12) Il ne l'avait fait d'ailleurs que parce que, strictement parlant, l'entente était intervenue entre deux entreprises et non deux gouvernements, ce qui permettait de laisser en suspens l'épineuse question du tracé de la frontière entre Québec et Terre-Neuve.

En fait, Hydro-Québec possédait à l'époque des solutions alternatives aux besoins d'électricité, notamment le projet de construire des centrales thermiques, en attendant la mise en valeur de la Baie James. Mais le premier ministre voulait s'excuser semble-t-il d'accepter une solution qui l'amenait, du moins à première vue, à renoncer aux revendications territoriales du Québec sur le territoire où se trouvaient précisément les chutes Churchill. D'après un ancien P.D.G. d'Hydro-Québec, M. Boyd, c'est par rapport aux ressources hydro-électriques du Québec, techniquement exploitables mais à coût croissant, que l'énergie de Terre-Neuve apparaissait avantageuse. Avec la crise pétrolière de 1973 cependant, l'avenir allait démontrer que pour le Québec, le choix le plus avantageux à long terme était l'hydro-électricité, gage de sécurité dans les approvisionnements et gage de stabilité dans les prix.(13)

De toutes façons, l'accord était bénéfique autant pour le Québec que pour Terre-Neuve: celle-ci avait l'assurance d'écouler à prix garanti et pour 65 ans, une énorme quantité d'énergie dont elle n'avait pas besoin. Le Québec aussi tirait avantage de la transaction, via Hydro-Québec. Celle-ci n'était pas qu'un simple acheteur. Elle apportait au projet son expertise technique, elle réussissait à décrocher d'importantes commandes de matériel, et elle fournissait les garanties financières indispensables.

La dimension politique de cette entente ne fit que se confirmer par la suite. En effet Terre-Neuve se rendit compte au milieu des années

70 qu'elle avait sous-évalué ses besoins lors de la signature de l'entente avec Hydro-Québec. Après avoir envisagé la construction de nouvelles centrales, elle s'aperçoit qu'il est beaucoup plus économique d'augmenter le quota de la Province dans la production de Churchill Falls.(*) Devant le refus d'Hydro-Québec d'ouvrir le contrat, Terre-Neuve intente des procédures judiciaires contre Québec. Celle-ci finit par avoir gain de cause, en Cour Suprême, mais non sans un gaspillage énorme d'énergie et une grave détérioration des relations entre les deux provinces.

Dans toute cette affaire, toutefois, le gouvernement du Québec et Hydro-Québec ont fait cause commune. Il n'en est pas ainsi dans l'épisode suivant, celui de la mise en valeur de la Baie James, dans lequel l'affrontement entre le gouvernement et "son" entreprise d'Etat a atteint une gravité sans précédent et s'est soldé d'ailleurs par une victoire d'Hydro-Québec.

d) La mise en valeur de la Baie James

C'est en effet au début des années 70 que les relations entre le gouvernement du Québec et Hydro-Québec commencèrent à se gâter, situation qui prévalut jusqu'au début des années 80. Jusque-là, Hydro-Québec s'était développée à son gré, sans doute avec l'accord du gouvernement mais en exerçant un leadership tellement envahissant, sur la base de ses succès et de sa compétence, que non seulement l'entreprise contrôlait son propre destin, mais elle établissait à toutes fins pratiques la politique gouvernementale en matière d'énergie. C'était l'époque où l'on parlait d'un "Etat dans l'Etat". Il faut dire que le Québec n'avait fait que des incursions timides dans le domaine de la politique énergétique. Il ne possédait pas alors de ministère de l'Energie et l'essentiel de la politique en la matière relevait exclusivement du gouvernement fédéral, qui concentrait d'ailleurs son attention sur le pétrole et le gaz.

(*) Ce quota avait été fixé à 300 000 Kw lors de la signature du contrat sur une production totale de plus de 5 000 000 Kw. Or désormais, c'est 800 000 Kw que Terre-Neuve exige.

Ainsi que l'avouait le ministre des Richesses naturelles M. Gilles Massé, en 1972:

> "Le problème principal qui se pose est celui de l'harmonisation des politiques de l'Hydro-Québec avec celle du gouvernement. Les contrôles actuels de l'Etat sur l'Hydro-Québec n'ont jamais été très efficaces." (14)

Quelques années plus tard, la situation ne s'était guère améliorée puisqu'un autre ministre des Richesses naturelles, M. Jean Cournoyer disait, en 1976:

> "Mon successeur peut évidemment demander à l'Hydro de lui fournir des comptes. A ce moment-là les dirigeants de la Société peuvent lui dire n'importe quoi sans qu'il puisse vérifier. (...) Pour l'instant, seuls les dirigeants d'Hydro-Québec connaissent le portrait exact du projet de la Baie de James et des affaires qui les touchent." (15)

Malgré tout, la situation, tout en étant quelque peu agaçante pour certains membres du gouvernement, n'avait pas créé de conflit majeur. Le fait qu'Hydro-Québec n'avait jamais à quémander de l'argent la plaçait dans une position très forte vis-à-vis le gouvernement, tout en n'étant pas nécessairement un gage d'efficacité vu sa position monopolistique sur le marché. Elle fournissait bien l'information au gouvernement mais celui-ci n'était guère équipé pour l'interpréter, comme on le verra plus loin.

La première tension importante entre le gouvernement du Québec et Hydro-Québec survint lors du lancement du projet de la Baie James. L'annonce elle-même, faite le 30 avril 1971, par le premier ministre Bourassa était prématurée puisque Hydro-Québec, qui s'intéressait depuis longtemps à ce territoire et en avait saisi le gouvernement dans des termes très généraux, était loin d'avoir terminé les études techniques. Churchill Falls venait d'entrer en exploitation et on comptait sur cette source importante pour un certain nombre d'années. Bien plus, compte tenu du coût élevé de l'aménagement prévu des nouvelles sources hydrauliques, on songeait à la filière nucléaire.(16)

Mais ce qui a mis véritablement le feu aux poudres, c'est la décision du gouvernement Bourassa de confier l'aménagement gigantesque

de la Baie James à une société nouvellement créée, la Société de Développement de la Baie James (SDBJ) dont une filiale, la Société d'Energie de la Baie James (SEBJ), où l'actionnaire majoritaire était Hydro-Québec, se voyait confier la responsabilité du développement hydro-électrique. Hydro-Québec reçut cette nouvelle comme une gifle, un manque de confiance sans précédent.

> "Ce fut un coup dur pour tous les gestionnaires, ingénieurs, techniciens et employés que ce projet de loi 50 créant la SDBJ et par voie de conséquence la SEBJ. Ils avaient fait leurs preuves à Bermisis, à Carillon, à Manic-Outardes, démontrant amplement leur capacité de réaliser de grands ouvrages hydro-électriques et sans crier gare, la SDBJ entre en scène et les écarte (...). Le personnel a mis beaucoup de temps à se remettre de ce choc et certains ne s'en sont jamais relevés." (17)

En pratique la décision consistait à reléguer l'entreprise au second plan de deux façons: en subordonnant l'aménagement hydro-électrique proprement dit à une mise en valeur plus globale du territoire et, en deuxième lieu, en faisant participer la SDBJ aux décisions stratégiques d'Hydro-Québec. C'est ainsi par exemple que le gouvernement, via le président de la SDBJ, avait exprimé l'intention de recourir à des firmes privées d'ingénieurs du Québec pour faire les plans et gérer les travaux. On ajoutait que les ingénieurs d'Hydro-Québec, dont on reconnaissait la compétence, seraient appelés à contribution "autant que possible".(18)

La position d'Hydro-Québec était tout-à-fait différente et s'appuyait sur deux types d'arguments: d'abord la compétence exceptionnelle de ses ingénieurs, qui avaient fait leurs preuves sur d'autres chantiers, de moindre importance il est vrai, mais considérables quand même. De plus, comme l'avait soutenu la semaine précédente devant la Commission parlementaire, le président d'Hydro-Québec, M. Roland Giroux, des considérations de financement motivaient une prise en charge complète par l'entreprise publique:

> "Dans les conditions actuelles des marchés financiers et après une étude de nos besoins et des disponibilités sur les divers marchés, en plus de nos capacités d'autofinancement, j'ai pleinement confiance que nous pourrons réunir les capitaux requis. Mais ceci à la condition que le mandat total d'ingénierie et de gérance du projet d'aménagement hydro-

électrique de la Baie James soit confié à Hydro." (...)
"Devant l'ampleur de ce projet, Hydro-Québec pourra s'adjoindre les services d'une firme reconnue dans le domaine de la gérance de grands projets." (19)

Cet argument avait du poids puisque les investissements considérables envisagés (autour de 15 milliards de dollars) devaient être financés en bonne partie par des financiers américains, avec lesquels Hydro-Québec avait développé des rapports de confiance au cours des années précédentes. La thèse d'Hydro-Québec était donc la suivante: puisque le financement de ce méga-projet doit être fondé sur la confiance que nous avons inspirée dans le passé, il est normal que nous conservions le contrôle complet de l'opération. A ceux qui répondaient que le nouveau projet était d'une envergure et d'une complexité inusitées, l'entreprise répondait que ce n'était pas en recourant à un consortium de firmes québécoises qu'on trouverait une solution, mais en faisant appel à une firme de réputation internationale. Voilà pourquoi on mentionnait le nom de la Bechtel, à qui on voulait confier, non pas vraiment la gérance des travaux, qui restait entre les mains d'Hydro-Québec, mais plus spécifiquement le contrôle des coûts.(20) Ceci était de nature à rassurer les financiers américains. Le calcul n'était pas mauvais puisque Hydro-Québec n'a pas eu de problèmes de financement, et que les prévisions de coûts ont été respectées. Bien plus, Hydro-Québec a réussi un coup de maître en février 1976, soit un emprunt de un milliard de dollars, le plus gros emprunt jamais effectué par un emprunteur étranger aux Etats-Unis.(21)

En fait le gouvernement se rallia partiellement aux arguments d'Hydro-Québec et confia l'aménagement des ressources hydro-électriques de la Baie James à une filiale de la SDBJ, la Société d'Energie de la Baie James (SEBJ) dans laquelle Hydro-Québec possédait la majorité des actions et la SDBJ, au maximum 40%. En fait c'est Hydro-Québec qui allait prendre le leadership du développement sur le plan opérationnel, mais ce n'est qu'en 1979 que la loi finit par reconnaître la situation de fait. La SEBJ devint alors une filiale exclusive d'Hydro-Québec.(22)

Quant à la SDBJ, elle continua à s'intéresser au développement des autres ressources, mais l'opinion publique l'oublia rapidement de sorte qu'aux yeux de tout le monde, le développement de la Baie James, c'est devenu synonyme d'Hydro-Québec.

e) Les réformes récentes

Le gouvernement du Québec avait dû reculer dans sa lutte de pouvoir avec Hydro-Québec, mais d'autres occasions allaient lui permettre de prendre sa revanche. La chose se produisit cependant sous un autre gouvernement, celui du Parti québécois.

Durant les années 70, à la suite du choc pétrolier de 1973, et aussi en conformité avec la politique nationale de l'énergie, le gouvernement du Québec s'était donné progressivement une politique de l'énergie. Il s'était doté de structures d'étude et d'intervention de plus en plus fortes jusqu'à ce qu'on arrive, en 1979, à la création du ministère de l'Energie et des Ressources. L'approche prise par le gouvernement se devait d'être globale à l'égard des avantages respectifs des diverses sources d'énergie, alors qu'Hydro-Québec devait fatalement privilégier l'électricité et plus particulièrement celle qui était tirée de la houille blanche, son vrai domaine de compétence.

L'affrontement avec le gouvernement ne pouvait que surgir de nouveau, mais cette fois-ci le gouvernement était mieux équipé pour faire contrepoids à l'expertise incontestable d'Hydro-Québec.

Entre 1978 et 1982, le gouvernement intervint de diverses façons pour exercer une plus grande influence sur les décisions stratégiques d'Hydro-Québec. En fait, il possédait ce pouvoir auparavant, mais ne pouvait guère l'exercer, à cause de son "manque de connaissances" en la matière. Les interventions gouvernementales prirent plusieurs formes.

En 1978, il changea les structures administratives supérieures de l'entreprise, en la coiffant d'un conseil d'administration, dans lequel

les cadres d'Hydro-Québec étaient en minorité. De plus la loi spécifiait que les politiques de l'entreprise devaient tenir compte de celles du gouvernement en matière énergétique. Désormais, le gouvernement possédait un instrument adéquat, sous forme d'un Livre Blanc, paru à la fin de 1977.

En 1981, autre changement important, Hydro-Québec devient une compagnie à fonds social avec un capital de 5 milliards de dollars. Ce sont en fait les bénéfices accumulés qu'on transforme ainsi en capital. A remarquer que depuis sa création en 1944, Hydro-Québec n'a jamais encouru de déficit, de sorte que ses réserves au fil des années sont devenues énormes. Le ministre des Finances devient, au nom du gouvernement le seul actionnaire, et il décide qu'Hydro-Québec paiera désormais des dividendes.

Cette décision a été combattue, mais en vain, par le Conseil d'administration et la direction d'Hydro-Québec. Elle n'a pas non plus trouvé grâce devant l'opinion publique, qui a interprété cette intervention comme un geste désespéré du ministre des Finances en vue d'atténuer quelque peu son déficit budgétaire. A l'analyse, on se rend compte que les motifs du gouvernement étaient moins "intéressés". Ils correspondent d'ailleurs à une stratégie nouvelle s'appliquant en principe à toutes les sociétés d'Etat. Il se trouve cependant qu'en 1981, Hydro-Québec est la société la plus susceptible de procurer des revenus au gouvernement. Son taux de bénéfice s'était élevé considérablement au cours des années précédentes: 746 millions de dollars en 1979 et 1980, 559 millions en 1981. Ces bénéfices devenaient gênants, compte tenu du mandat de fournir l'électricité "au plus bas coût", et à la suite des hausses récentes de tarifs.

Enfin, une autre décision importante en 1983 vient couronner les précédentes, et consacrer la reprise en main par l'Etat de sa société d'Etat. Il s'agit de la nomination d'un nouveau P.D.G., M. Guy Coulombe, complètement étranger à l'entreprise. On pouvait présumer que ce haut-fonctionnaire de carrière, dont la réputation d'administrateur est bien connue, saura faire respecter à l'intérieur d'Hydro-Québec, non seulement la lettre mais aussi l'esprit des orientations gouvernementales.

Références

(1) Lire en particulier l'excellent et minutieux ouvrage de Clarence Hogue, André Bolduc et Daniel Larouche, Québec - Un siècle d'électricité, Libre Expression, 1979, 406p.. On pourra lire aussi avec avantage Alain Chanlat, Gestion et Culture d'entreprise. Québec/Amérique, 1984 et un ouvrage collectif, Hydro-Québec: Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, Forces-Libre Expression, 1984.

(2) Alain Chanlat. Gestion et Culture d'entreprise, Québec/Amérique, 1984, p. 34.

(3) Aïdan R. Vining. "Provincial Hydro Utilities", dans Tupper, Alan, et Doern, G. Bruce, Public Corporations and Public Policy in Canada, Institut de Recherches politiques, 1981, p. 176.

(4) Marsha Gordon. The Government in Business, C.D. Howe Institute, 1981, pp. 236-245.

(5) Alain Chanlat. op. cit., p. 39.

(6) Ibid, p. 41.

(7) Clarence Hogue, André Bolduc, Daniel Larouche, op. cit., p. 112.

(8) Aïdan R. Vining. op. cit., p. 153.

(9) Herbert F. Quinn. The Union Nationale, A Study in Quebec Nationalism, University of Toronto Press, 1963, p. 83.

(10) Clarence Hogue, André Bolduc, Daniel Larouche. op. cit., pp. 242-243.

(11) Joseph Bourbeau. "Le dossier Churchill Falls", une entrevue avec Joseph Bourbeau, Forces, no spécial, 1981-82.

(12) Clarence Hogue, André Bolduc, Daniel Larouche. op. cit., p. 338.

(13) Robert A. Boyd. "Le contrat d'énergie de Churchill Falls: le cheminement d'une décision", Forces, Spécial Churchill Falls, nos 57-58, 1981-82.

(14) La Presse, "Québec va contrôler l'Hydro", 17 novembre 1972, cité par Pierre Fournier, Les sociétés d'Etat et les objectifs économiques du Québec, OPDQ, 1977, p. 104.

(15) Philippe Gagnon. "Baie James: l'échéancier doit être respecté", La Presse, 8 décembre 1976, cité dans Pierre Fournier, op. cit., p. 105.

(16) Alain Chanlat. op. cit., p. 92.

(17) Joseph Bourbeau (entrevue). Hydro-Québec. Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, Forces-Libre Expression, 1984, p. 37.

(18) Pierre Nadeau. Témoignage à la Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, 25 mai 1972, p. B-2373. "Premièrement, que la gérance du projet soit confiée à l'entreprise privée. Deuxièmement, que cette entreprise privée soit québécoise."

(19) Roland Giroux. Témoignage à la Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, 16 mai 1972, p. B-1706.

(20) Roger Leroux et Jean-Guy Duguay. "Le vrai rôle que jouèrent les Américains", no spécial de La Presse, "La Baie James: projet du siècle", 20 octobre 1979, p. 5.

(21) Denis Chaput et André Poirier. "Hydro-Québec et les marchés financiers", dans Hydro-Québec: Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, op. cit., p. 150.

(22) Roger Leroux. "Le contrôle des travaux: une bataille de Titans qu'Hydro a remportée", no spécial de La Presse, 20 octobre 1974, op. cit., p. 4.

II - LE CADRE FORMEL DES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT DU QUEBEC ET HYDRO-QUEBEC

Ce rappel historique était nécessaire, croyons-nous pour décrire le contexte politique, économique et social dans lequel Hydro-Québec a été créée et a pris une expansion remarquable. Dans la présente partie nous voulons décrire, non plus sur une base diachronique, mais synchronique, quel est l'environnement légal et institutionnel de l'entreprise, et en particulier donner une brève description des politiques économiques et énergétiques, dont la Société est devenue un instrument.

a) Le statut juridique

Dès l'origine, la législation affectant Hydro-Québec se montre relativement précise concernant le mandat de l'entreprise, sa politique de tarifs et son mode de financement, contrairement à ce qui prévalait dans les autres provinces, où on laissait aux services publics d'électricité beaucoup plus de latitude.(1) Par la suite, il y eut cependant peu de modifications à la charte de l'entreprise, sauf au cours des dernières années, alors que des révisions importantes sont survenues.

La "Commission hydro-électrique de Québec" (en abréviation Hydro-Québec) est créée en 1944 pour procéder à l'expropriation des trois compagnies suivantes:

- Montreal Light, Heat & Power Consolidated (et ses compagnies composantes);
- Montreal Island Power Company;
- Beauharnois Light, Heat & Power Company.

Cette Commission - ayant tous les pouvoirs d'une corporation formée par lettres-patentes - est composée de cinq membres, dont un

président, nommés par le gouvernement pour une durée illimitée. Les commissaires exercent leur fonction à plein temps.

Toutefois, la Commission hydro-électrique est loin d'être une corporation ordinaire. Les recours en justice (*) à son endroit ou à l'endroit de l'un de ses membres sont tout simplement interdits. De plus, les décisions de la Commission, à l'égard de la tarification notamment, sont irrévocables devant les tribunaux. Toutefois les tarifs sont soumis à l'autorisation gouvernementale. Enfin, la Commission n'est pas assujettie à la loi de la Régie des services publics ni à celle de la Régie de l'électricité et du gaz.

Le pouvoir de la Régie des services publics sur Hydro-Québec se limite au règlement des litiges éventuels entre Hydro-Québec et une municipalité concernant le droit de l'entreprise de placer des poteaux, fils, conduits, etc.. De plus, à défaut de pouvoir s'entendre avec un distributeur d'électricité dans le cadre du programme d'électrification rurale, Hydro-Québec peut s'adresser à la Régie de l'électricité et du gaz, qui pourra fixer par ordonnance les conditions auxquelles devra se soumettre le distributeur.

En 1944, c'est le ministre des Terres et Forêts qui est responsable de l'application de la loi établissant la Commission hydro-électrique de Québec. Avec la création du ministère des Richesses naturelles en 1960, c'est ce dernier ministre qui devint le responsable. Toutefois, c'est au ministre des Terres et Forêts qu'il fallait s'adresser en ce qui concerne la concession d'un terrain public. Enfin, avec la fusion des Richesses naturelles et des Terres et Forêts en 1979, c'est le titulaire du nouveau ministère de l'Energie et des Ressources qui hérita de la responsabilité entière de la société d'Etat.

En 1969 survient un premier changement au statut juridique d'Hydro-Québec. En effet, la loi vient limiter à dix ans la durée du mandat d'un commissaire.

(*) Les brefs de "quo warranto", les brefs de "mandamus", les brefs "d'injonction" et les brefs de "prohibition" sont des recours interdits.

Puis, en 1978, on supprime le système de collégialité qui avait caractérisé Hydro-Québec auparavant.(*) La Commission est remplacée par un conseil d'administration composé de onze membres nommés par le gouvernement pour un terme n'excédant pas cinq ans. Le président directeur général d'Hydro-Québec et le président directeur général de la Société d'Energie de la Baie James (S.E.B.J.) sont d'office membres du conseil d'administration. Par ailleurs, le président du conseil d'administration d'Hydro-Québec est d'office président du conseil d'administration de la S.E.B.J.. En fait, les membres des deux conseils sont exactement les mêmes, mais chaque entreprise possède toutefois son P.D.G.. La loi de 1978 fixe en outre l'obligation au conseil d'administration de se réunir au moins une fois par mois.

Pour administrer les affaires de la Société, des comités peuvent être formés à l'intérieur du conseil d'administration en vue d'examiner certaines questions particulières. Le conseil d'administration peut attribuer à ces comités certains des pouvoirs qui lui sont dévolus par la loi.

La loi de 1978 eut des effets importants sur toute la structure interne de l'entreprise, de même que sur le partage des pouvoirs. On introduisait dans une organisation auparavant fermée sur elle-même, des "étrangers", représentatifs des divers milieux du Québec. La haute direction de l'entreprise perdait du même coup une partie de son influence, même si elle était représentée au sein du conseil d'administration.

Puis survint le plus important changement dans le statut juridique de la Société. Par le vote du bill 16, le 19 décembre 1981, Hydro-Québec devient une société à fonds social avec pour unique actionnaire, le ministre des Finances. Le fonds social autorisé est de 5 milliards de dollars. L'opération ne coûte pas un sou au gouvernement puisqu'il se sert des réserves accumulées dans l'entreprise pour acquitter sa souscription.

(*) On trouvera une intéressante description de ce système dans l'ouvrage d'Alain Chanlat, op. cit., pp. 110-123. En résumé, les cinq commissaires, à plein temps, jouaient le rôle de vice-présidents sectoriels, tout en prenant les décisions majeures sur une base collégiale.

Cette importante évolution du statut juridique fera couler beaucoup d'encre, notamment à cause de la possibilité de déclarer des dividendes que se donne le gouvernement et aussi de celle de taxer le capital.(*) Toutefois, pour ne pas effrayer les bailleurs de fonds d'Hydro-Québec, un plafond aux dividendes est fixé par la législation. En effet, ceux-ci ne peuvent excéder le "surplus susceptible de distribution".(**)

La loi de 1981 confie en plus à la société d'Etat un mandat en ce qui concerne les économies d'énergie.

En 1983, autre revision de la loi (Bill 4). Le nombre de membres du conseil d'administration passe de onze à dix-sept. A part le fait que l'un d'entre eux doit être le président directeur général d'Hydro-Québec, aucune contrainte n'affecte le choix de ces membres par le gouvernement. Une autre particularité de la loi de 1983, c'est qu'elle confie à Hydro-Québec le pouvoir de nommer les membres du conseil d'administration de la S.E.B.J., à condition que ce conseil soit composé d'au plus neuf membres nommés pour une période n'excédant pas deux ans.

De plus, le mandat d'Hydro-Québec est élargi pour lui permettre d'exporter de l'énergie régulière et d'oeuvrer dans tout domaine connexe à l'énergie.(***)

Récemment, lors de son discours sur le budget de 1985-1986, le ministre des Finances annonçait une transformation à venir dans le statut juridique d'Hydro-Québec, suivant ainsi la mode de la privatisation. Voici un extrait de ce discours:

(*) En fait le gouvernement s'est prévalu de ce droit dès le vote du bill 16.

(**) Voir plus loin le mode de calcul de ce surplus susceptible de distribution.

(***) Auparavant, Hydro-Québec avait procédé à des exportations, mais il s'agissait surtout d'énergie excédentaire.

> "Le temps m'apparaît venu d'impliquer davantage les Québécois dans leur grande entreprise (...) comme actionnaires d'Hydro-Québec. Le seul et unique actionnaire d'Hydro-Québec, suivant la loi, le ministre des Finances, transformera donc une partie du capital qu'il détient pour permettre aux Québécois d'acheter des actions privilégiées dans cette société." (2)

Cette mesure, bien que spectaculaire, n'est pas aussi "révolutionnaire" qu'elle paraît à prime abord puisque, de l'aveu même du ministre des Finances:

> "... cette décision n'affectera d'aucune manière ni la situation financière ni les ratios financiers d'Hydro-Québec." (2)(*)

En d'autres termes, elle n'apportera pas d'argent frais à l'entreprise, mais en apportera au ministre des Finances. Elle a aussi une valeur symbolique non négligeable en amenant les citoyens du Québec à participer à la propriété d'une grande entreprise.

On n'ira sans doute pas plus loin, puisqu'on apprend un peu plus loin dans le discours du ministre des Finances la raison pour laquelle les actions émises dans le public ne dépasseront pas 10% des actions en circulation:

> "Les actions souscrites ou vendues à des personnes autres que le ministre des Finances ne pourront excéder 10% du capital-actions en circulation de cette société. Cette restriction vise à conserver le caractère non imposable des filiales en propriété exclusive d'Hydro-Québec.
>
> Compte tenu de cette restriction et de façon à maximiser le volume possible d'actions pouvant être détenues par des actionnaires privés, il s'avère nécessaire d'augmenter le capital-actions en circulation de la Société d'Etat. La Loi devra ainsi prévoir la transformation des bénéfices non répartis en capital-actions et l'augmentation du capital autorisé d'Hydro-Québec." (3) (**)

(*) Cette affirmation pourrait ne pas se révéler exacte dans l'hypothèse où les bénéfices nets de l'entreprise subiraient une chute considérable. Il faudrait alors verser quand même des dividendes aux actionnaires privilégiés et peut-être augmenter les tarifs.

(**) Au 15 décembre 1985, la vente annoncée d'actions n'avait pas encore eu lieu. Peut-être ne se fera-t-elle jamais, compte tenu du changement de gouvernement.

Il est un autre aspect du statut juridique d'Hydro-Québec qui mérite l'attention, c'est celui des relations avec la S.D.B.J.. On a vu que le gouvernement a voulu à l'origine subordonner Hydro-Québec à la S.D.B.J. pour les fins du développement hydro-électrique de la Baie James. Par la suite un compromis est survenu donnant lieu à une formule juridique assez compliquée. Et ce n'est qu'en 1978 que la loi est venue clairement consacrer une situation de fait, c'est-à-dire la séparation complète des deux sociétés.

La Société de Développement de la Baie James (SDBJ) a été fondée en 1971. On lui donne à l'origine un mandat très étendu: celui de susciter et d'effectuer le développement intégré et l'exploitation des richesses naturelles(*) du territoire de la Baie James pour "en favoriser la mise en valeur, par elle-même, ses filiales et les autres agents de la vie économique et industrielle en donnant la priorité aux intérêts québécois."(4)

La loi tente d'atténuer les possibles conflits de juridiction entre la SDBJ et les autres sociétés d'Etat oeuvrant déjà dans le domaine des richesses naturelles, d'une part en confinant l'activité de la SDBJ à un territoire bien défini et, d'autre part en impliquant ces autres sociétés d'Etat dans cette espèce de conglomérat public que devait être la SDBJ. En effet, la SDBJ devait se doter de filiales dans lesquelles les sociétés d'Etat comme SOQUIP, SOQUEM et REXFOR prendraient une participation de 49% contre 51% pour la SDBJ.

L'exploitation des ressources hydrauliques fait un peu figure d'exception dans l'ensemble du projet par suite de l'intervention rapide d'Hydro-Québec. La loi stipule en effet que:

> "Le développement des ressources hydro-électriques, la production et la distribution de l'électricité dans le territoire ainsi que sa transmission (à l'extérieur du territoire) seront effectués par (...) la Société d'Energie de la Baie

(*) Dans la revision de 1978, on exclut spécifiquement dans la loi les richesses hydro-électriques.

James (SEBJ) dont au moins la majorité des actions comportant un droit de vote en toutes circonstances, seront détenues par Hydro-Québec et dont au plus 40% seront détenues par la SDBJ." (5)

Hydro-Québec n'était pas complètement satisfaite car elle aurait voulu être seule dans le projet des ressources hydrauliques, comme elle en avait l'habitude auparavant. Hydro-Québec ne verra son souhait se concrétiser que sept ans plus tard. Avec la loi de 1978 en effet, la SEBJ se détache complètement de la SDBJ et devient une filiale à part entière d'Hydro-Québec. La SDBJ perd ainsi la plus importante portion de son mandat initial mais l'évolution juridique ne fait que consacrer un état de fait.

Cette modification légale aura bien sûr des répercussions dans la composition du conseil d'administration de la SEBJ. A l'origine, ce dernier compte cinq membres dont trois étaient nommés par le gouvernement sur la recommandation d'Hydro-Québec. En 1978, par contre, comme on l'a vu plus haut, les conseils d'administraiton de la SEBJ et d'Hydro-Québec comportaient exactement les mêmes membres. C'est le législateur qui en décide. De façon toutefois à inclure le point de vue de la SEBJ dans les affaires d'Hydro-Québec, la loi de 1978, assure la présence du président directeur général de la SEBJ dans le conseil d'administration d'Hydro-Québec.

Puis en 1983, lors de l'amendement de la loi d'Hydro-Québec, aucun siège du conseil d'Hydro-Québec n'est dévolu d'office à la SEBJ. De plus, la loi confie à Hydro-Québec le pouvoir de nommer les membres du conseil de la SEBJ pourvu que leur nombre ne dépasse pas neuf et que la durée de leur mandat n'excède pas deux ans.

Compte tenu de tous ces changements, voici comment se présente à l'heure actuelle les principales caractéristiques du statut juridique d'Hydro-Québec:

1° Hydro-Québec est une corporation possédant un fonds social autorisé de 50 000 000 d'actions d'une valeur nominale de 100$, (art. 3.2) toutes attribuées au ministre

des Finances (art. 3.3). Le paiement du capital souscrit de 43,741,000 d'actions s'est effectué en utilisant les réserves accumulées de l'entreprise (art. 3.4). Le ministre des Finances peut être autorisé à verser du capital additionnel à même le fonds consolidé du revenu (art. 3.5).

2° Hydro-Québec est administrée par un conseil d'administration de 17 membres, tous nommés par le gouvernement pour une période n'excédant pas cinq ans (art. 4). Il n'est pas nécessaire que ces membres soient actionnaires (art. 4). Le gouvernement nomme parmi ces membres, un président du Conseil (art. 5). Ce président est "responsable des relations de la Société avec le gouvernement" (art. 5).

3° "Le gouvernement nomme, parmi les membres du conseil d'administration, un président-directeur général qui exerce cette fonction à plein temps" (art. 8). Le P.D.G. "est responsable de l'administration et de la direction de la Société dans le cadre des règlements de celle-ci" (art. 8).

4° Les règlements de la Société doivent être approuvés par le gouvernement mais n'ont pas à être ratifiés par l'actionnaire (art. 11.5).

5° Les biens possédés par la Société sont la propriété de la Couronne (art. 14).

6° Depuis la révision de 1981, une série d'articles (art. 15.1 à 15.7) portent sur les dividendes que la Société doit verser au gouvernement, à la demande de celui-ci. Ces dividendes cependant sont limités par la loi à un maximum basé sur le "surplus susceptible de distribution", tel que défini à la section III b-2 portant sur les dividendes (voir pp. 86 et suiv.).

7° La Société ne paie aucun loyer ou redevance au gouvernement ni aucun impôt sur le revenu. Elle et ses filiales doivent cependant payer la taxe sur le capital prévue dans la Loi sur les Impôts (art. 16).

8° La Société est tenue de faire un rapport détaillé annuel des biens en sa possession et de ses opérations (art. 20). Ce rapport est soumis à l'Assemblée nationale par le ministre (art. 20). De plus, la Société est tenue de fournir au ministre tout renseignement qu'il demande sur ses activités (art. 21.1).

9° C'est le gouvernement qui choisit les vérificateurs de la Société (art. 21). En pratique, ceux-ci sont une firme privée et non pas le Vérificateur général du Québec.

10° Depuis 1983, un court article oblige la Société à établir "un plan de développement suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par le gouvernement". Le plan doit être soumis à l'approbation du gouvernement (art. 21.3).

11° Quant aux objectifs de la Société, la loi les définit de la façon suivante: "La Société a pour objet de fournir de l'énergie et d'oeuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie (art. 22).

12° Les tarifs de l'énergie, qui doivent être compatibles avec une saine gestion financière (art. 22.0.1), sont fixés par règlement de la Société ou par contrats spéciaux. Règlements et contrats doivent être approuvés par le gouvernement (art. 22.0.1). Par ailleurs, ces tarifs doivent couvrir au moins:

a) tous les frais d'exploitation
b) l'intérêt sur la dette
c) l'amortissement des obligations sur une période maximum de cinquante ans (art. 24)

13° La jonction avec la politique de l'énergie est assurée de la façon suivante: "Pour la réalisation de ses objets, la Société prévoit notamment les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire dans le cadre des politiques énergétiques" (art. 22.1). La Société peut aussi mettre en oeuvre des programmes d'économie d'énergie et à cette fin accorder une aide technique ou financière (art. 22.1).

14° Pour emprunter sur des obligations ou billets, Hydro-Québec doit obtenir l'autorisation du gouvernement (art. 27). De plus, celui-ci peut, aux conditions qu'il détermine, garantir le paiement en capital et intérêts des emprunts effectués (art. 28).

15° En vue de réaliser ces objectifs, "la Société peut produire, acquérir, vendre, transporter et distribuer l'énergie" (art. 29). Elle peut aussi "construire, acheter, ou louer" tout immeuble, construction ou appareil requis (art. 29). Toutefois la construction des immeubles doit être préalablement autorisé par le gouvernement (art. 29).

16° Enfin, le même article autorise Hydro à offrir des activités-conseils dans les domaines de sa compétence et à vendre des services liés à son savoir-faire à l'extérieur du Québec (art. 29).

17° La société jouit du droit d'expropriation (art. 38).

b) Moyens de contrôle du gouvernement

Nous avons vu dans l'étude de l'évolution d'Hydro-Québec que celle-ci avait eu pendant longtemps ses coudées franches. Ce n'était pas toutefois par absence d'instruments de contrôle. La loi de 1944 en comportait un certain nombre. Si on a pu dire que ces contrôles n'étaient pas efficaces, c'est que le gouvernement, ou bien n'était pas intéressé à s'en servir, ou bien ne se sentait pas la compétence de se mesurer avec l'expertise d'Hydro-Québec.

Depuis 1978, les contrôles formels sur l'entreprise se sont accrus considérablement. Mais même si les gouvernements possèdent maintenant une base légale d'intervention plus large, on peut affirmer qu'ils intervenaient autrefois mais de façon plus informelle, sous forme de relations de personne à personne entre le président d'Hydro-Québec et le ministre de tutelle ou plus souvent le premier ministre lui-même. C'est la situation qui prévalait sous Duplessis, mais aussi à des degrés divers,

sous les autres premiers ministres qui se sont succédés à la tête de la Province. On peut dire que les grandes décisions stratégiques d'Hydro-Québec ont été prises en général par consensus entre le chef du gouvernement et le président de la société d'Etat. En conséquence, on se prévalait assez peu des contrôles formels.

Que sont-ils ces contrôles formels? Ils sont en fait assez nombreux:

1° Nomination des commissaires avant la réforme de 1978, et des membres des conseils d'administration plus récemment. L'expérience des sociétés d'Etat révèle que ce privilège ne constitue pas un moyen très contraignant de contrôle, parce qu'une fois nommés, les individus en question se considèrent davantage comme faisant partie de l'entreprise que comme des porte-parole du gouvernement, dont ils connaissent très mal, en général, les politiques. Ainsi en a-t-il été d'Hydro-Québec. A l'époque des commissaires, ceux-ci devenaient en pratique des cadres supérieurs s'ils venaient de l'extérieur; ou bien ils avaient été eux-mêmes des cadres supérieurs antérieurement. Depuis qu'il y a un conseil d'administration, la composition de celui-ci est très disparate. Il comporte une petite minorité de fonctionnaires, susceptibles d'interpréter les volontés gouvernementales. Le taux de roulement est élevé et peu de membres connaissent autant l'entreprise que leurs collègues qui viennent de l'intérieur.

2° Beaucoup plus efficace comme moyen de contrôle est le pouvoir de nommer le P.D.G.. Un gouvernement nommera une personne en qui il a confiance. Ces P.D.G. ou, antérieurement à 1978, les présidents de la Commission, ont été la plupart du temps des personnes de l'extérieur, qui ont exercé leurs fonctions pendant des périodes prolongées. C'est le cas de MM. Eugène Potvin, de 1944 à 1955, de Jean-Claude Lessard, de 1960 à 1969 et Roland Giroux, de 1969 à 1977.

Ces personnes, qui deviennent en réalité la courroie de transmission entre le gouvernement et l'entreprise, se sont très bien intégrées à l'organisation, tant que la haute direction était assumée par

une Commission. Plus récemment la situation apparait plus confuse. En définitive, le gouvernement a senti le besoin d'assurer une présence plus permanente de "ses intérêts" au plus haut niveau. Voilà pourquoi, il a choisi en 1983 comme P.D.G. une personne complètement étrangère à l'entreprise et à son domaine d'activité, tout en maintenant en poste le président du conseil, une personne ayant fait carrière dans l'entreprise.

3° Approbation des règlements d'Hydro-Québec. Voilà un pouvoir très courant dans les sociétés d'Etat. Celles-ci peuvent établir des règlements régissant leur régie interne, leurs structures et les fonctions de leur personnel. Ces règlements sont en général approuvés sans problème par le Conseil des Ministres.

4° Approbation des tarifs. C'est par règlement qu'Hydro-Québec fixe les classes de tarifs pour la vente de l'électricité. Ceux-ci doivent être approuvés par le gouvernement. Par ailleurs, le gouvernement doit aussi approuver les contrats spéciaux constituant une dérogation par rapport à la réglementation générale. Ceci s'applique aussi à certaines catégories de clients, comme les coopératives d'électricité, les municipalités et certaines grosses entreprises. Depuis 1973, l'approbation gouvernementale n'était acquise que pour les contrats de plus de 150 mégawatts, ce qui ne concernait qu'un nombre très restreint de gros clients. Depuis 1980, le gouvernement a abaissé à 5 mégawatts le seuil d'approbation, dans le cas des nouvelles implantations et dans la mesure où on réclame des dérogations à la réglementation. Il est évident que ce type de contrôle concerne la politique d'expansion industrielle.

Disons de plus que la coutume est de débattre la proposition tarifaire d'Hydro-Québec en commission parlementaire, bien que ce ne soit pas une exigence légale. (Voir annexe I)

5° Approbation des exportations d'électricité. Avant 1983, toutes les ventes d'électricité primaire à des provinces voisines devaient être

autorisées par la législature à moins qu'elles ne fussent inférieures à 52 000 Kw. Quant à l'exportation d'électricité en dehors du Canada, par Hydro-Québec ou par un autre producteur d'électricité, elle était interdite à moins d'être autorisée par le gouvernement. La loi empêchait cependant le gouvernement d'autoriser une vente portant sur plus de 225 000 Kw ou dont le prix était inférieur à celui auquel l'électricité était vendue au Québec. Ceci avait évidemment pour but d'éviter que la société d'Etat ne planifie trop largement ses investissements avec l'assurance de vendre ses surplus le cas échéant.

En 1983, la loi sur l'exportation d'électricité donne un pouvoir accru au gouvernement.

> "(...) le gouvernement peut, aux conditions qu'il détermine, autoriser tout contrat d'exportation d'électricité hors du Québec.
> Tout contrat relatif à l'exportation d'électricité par Hydro-Québec doit être soumis à l'autorisation du gouvernement et aux conditions que ce dernier peut alors déterminer." (6)

On comprend que le gouvernement veuille intervenir dans ce domaine. En plus de la raison invoquée plus haut, il y en a une autre, de nature politique. En effet, l'opinion publique du Québec se montre souvent hostile à l'exportation des ressources peu transformées. Elle a alors l'impression que ce sont des emplois qu'on exporte.

6° <u>Rapports au gouvernement</u>. Depuis sa création, Hydro-Québec doit soumettre chaque année un rapport permettant au gouvernement de juger de la santé financière de l'entreprise. Par ailleurs, on a inscrit dans la loi de 1978 qu'en plus du rapport annuel, Hydro-Québec doit fournir au ministre de tutelle tout renseignement qu'il requiert sur ses activités ou celles de ses filiales. Cette exigence n'apporte pas de nouveau, car l'information semble avoir coulé assez librement entre la société d'Etat et le ministre de tutelle. Le problème a longtemps été, semble-t-il au niveau de la capacité du gouvernement de poser les bonnes questions et d'interpréter les renseignements fournis.

7° Pouvoir de directive du ministre de tutelle. Ce moyen de contrôle a été introduit progressivement dans les lois de la plupart des sociétés d'Etat. Cependant la loi d'Hydro-Québec est silencieuse là-dessus. On sait qu'en pratique cependant, le gouvernement ne s'est pas gêné pour exercer les pressions voulues au moment opportun.

8° Plan de développement. Comme la plupart des sociétés d'Etat, Hydro-Québec doit présenter périodiquement un plan de développement pour approbation gouvernementale. Ce plan de trois ans, avec un horizon de dix ans, est revisé chaque année. Il présente tous les renseignements pertinents concernant la prévision de la demande, interne et externe, ainsi que les objectifs prioritaires de l'entreprise. Il semble que ce soit à l'heure actuelle une des meilleures façons d'assurer la coordination entre les stratégies d'Hydro-Québec, la politique gouvernementale, ainsi que les stratégies des autres sociétés d'Etat. Avant l'introduction du plan de développement comme moyen de contrôle a priori, Hydro-Québec était tenue de faire approuver tous ses projets d'expansion.

9° Financement. Tout emprunt d'Hydro-Québec au Canada ou à l'extérieur doit être autorisé par le gouvernement. Ce contrôle est plus ou moins illusoire dans la mesure où le gouvernement a déjà approuvé le plan d'investissement. Il permet cependant de vérifier la santé financière de l'entreprise (v.g. ratio auto-financement/emprunts). Il permet aussi d'éviter que des emprunteurs importants du Québec, s'appuyant sur le crédit du gouvernement ne viennent engorger le marché, en empruntant en même temps. D'autres articles de la loi régissent les placements d'Hydro-Québec dans d'autres entreprises.

Si le financement à long terme doit être soumis à l'approbation gouvernementale, par contre, Hydro-Québec n'est pas tenue de soumettre son budget annuel.

On constate que l'arsenal des moyens dont dispose le gouvernement pour "contrôler" Hydro-Québec sont assez impressionnants. Tous n'ont pas une égale efficacité, mais on ne peut pas dire, avec les

révisions légales qui ont eu lieu depuis quelques années, que le gouvernement se sente démuni devant sa société d'Etat. Il possède le plein contrôle de la situation, et cela surtout depuis qu'il s'est donné une politique énergétique et un ministère de l'Energie et des Ressources. Ainsi dans la loi du ministère, on peut retracer plusieurs pouvoirs dévolus au ministre, susceptibles d'affecter Hydro-Québec:

1. Elaboration et exécution de plans et programmes pour la mise en valeur, l'exploitation et la transformation au Québec des ressources hydrauliques et énergétiques.
2. Accélération de l'expansion d'Hydro-Québec en lui assurant notamment l'exploitation de forces hydrauliques disponibles.
3. Elaboration de programmes d'économie de l'énergie.
4. Maintien des approvisionnements en énergie.
5. Gestion et octroi des droits de propriété et d'usage des ressources hydrauliques et énergétiques du domaine public.
6. Gestion et octroi des droits de propriété et d'usage des terres du domaine public.
7. Etablissement de laboratoires de recherches hydrauliques et énergétiques.
8. Surveillance de la qualité des produits énergétiques et de la sécurité de leur distribution.

Nous avons parlé surtout des moyens de contrôle à la disposition du ministre de tutelle. Mais Hydro-Québec est soumise à un grand nombre de politiques gouvernementales, s'adressant à toutes les entreprises, que ce soit en matière de relations de travail, de protection de l'environnement, etc.. On s'attend à ce que la société d'Etat, qui ne peut pas plaider incapacité de payer, se conduise comme une entreprise modèle.

Il faut mentionner aussi le contrôle parlementaire, via les commissions permanentes. Ces commissions ne prennent en fait aucune décision, mais elles constituent tout de même un forum important où sont discutées publiquement les orientations de la Société et parfois certaines questions d'actualité. En revanche Hydro-Québec n'a pas fait l'objet, au cours de son histoire, d'enquêtes publiques comme cela a été le cas d'Ontario Hydro.

On peut à bon droit soutenir que le fonctionnement des comités parlementaires, c'est le contrôle de l'opinion publique, puisque les débats sont couverts par les journalistes. Ils sont aussi publiés in extenso. Ce n'est pas là cependant que s'élaborent les décisions. Celles-ci sont déjà prises avant la comparution. Elles ont fait l'objet d'une entente entre le gouvernement et Hydro-Québec. Par ailleurs les commissions n'ont pas de personnel propre. L'analyse des dossiers est faite au ministère. On remarquera dans le tableau en annexe(*) que Hydro-Québec a été obligée de se présenter devant plusieurs types de commission selon le sujet à l'étude. Par exemple c'est la Commission du Travail, de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration qui a étudié les difficultés dans les relations de travail, en particulier le "fameux saccage de LG 2". C'est d'ailleurs à l'initiative du gouvernement qu'Hydro-Québec se présente devant les commissions parlementaires.

Il est un dernier mode de contrôle auquel sont soumises toutes les sociétés d'Etat, quelle que soit leur intégration à l'appareil gouvernemental et le soutien reçu de celui-ci, c'est celui du marché. Dans le cas d'Hydro-Québec, l'entreprise jouit d'un monopole sur l'électricité, et les clients n'ont pas le choix, mais l'électricité est en concurrence avec d'autres formes d'énergie et Hydro-Québec doit établir des stratégies de vente et de prix en vue de soutenir la concurrence. Cela est particulièrement vrai depuis qu'elle dispose d'excédents importants.

Mais sur un autre plan, celui du financement, la règle du marché est encore plus contraignante et oblige Hydro-Québec à maintenir une saine gestion. L'entreprise doit même, avant d'entreprendre des projets majeurs, protéger ses arrières et consulter ses bailleurs de fonds, surtout à New York. Ce contrôle, probablement plus impitoyable mais en revanche plus impartial que celui du gouvernement, est de

---

(*) Voir en Annexe I les dates des comparutions devant diverses commissions parlementaires, avec les thèmes principaux étudiés et l'importance des délibérations à travers le nombre de pages de débats. On remarquera que souvent le changement de nom des commissions reflète les changements dans la dénomination du ministère de tutelle d'Hydro-Québec.

nature à empêcher l'entreprise de se lancer dans des aventures. Par ailleurs, on peut penser que cette nécessité de maintenir sans cesse son crédit auprès des milieux financiers, permet à Hydro-Québec de résister éventuellement à des demandes du gouvernement susceptibles d'affecter sa stabilité financière. Tout ceci soulève d'ailleurs la question de l'indépendance relative du crédit d'Hydro-Québec par rapport à celui du gouvernement, puisqu'on sait que le gouvernement garantit les emprunts. Mais nous y reviendrons plus loin.

c) L'évolution des objectifs assignés à Hydro-Québec

Les objectifs confiés à la société d'Etat par le gouvernement ont varié dans le temps, ou plutôt se sont "complexifiés". Aux objectifs initiaux s'en sont ajoutés d'autres, au fur et à mesure que l'Etat s'est rendu compte qu'Hydro-Québec pouvait jouer un rôle de premier plan du point de vue économique. Ce que nous voulons décrire ici, ce sont non seulement les objectifs confiés officiellement à l'entreprise mais aussi les orientations ou décisions du gouvernement qui ont affecté son fonctionnement, tantôt de façon positive tantôt de façon négative. Par exemple, à un certain moment, on a constaté que le gouvernement a voulu réduire la toute-puissance de la société d'Etat, tout en maintenant la priorité à la production d'électricité. Il ne pouvait évidemment s'agir là d'un mandat officiel, mais cette attitude a exercé une profonde influence sur les relations du gouvernement avec sa société d'Etat.

Il faut distinguer parmi les objectifs:

- Les objectifs formels du gouvernement qui constituent le mandat confié à l'entreprise. Ces objectifs peuvent être stipulés dans la loi mais peuvent aussi faire l'objet d'un consensus bien avant que la législation ne soit modifiée, par exemple l'objectif de se servir d'Hydro-Québec comme levier de développement.

- Certains objectifs du gouvernement, qui affectent l'environnement de l'entreprise mais n'impliquent pas nécessairement sa participation active. Par exemple le fait de confier la gestion du gaz naturel à Soquip plutôt qu'à Hydro-Québec, comme celle-ci l'aurait souhaité.

- Il peut exister aussi des objectifs opérationnels développés par l'entreprise, qui peuvent être conformes aux voeux du gouvernement mais peuvent aussi ne pas l'être. Ils seront parfois tolérés, parfois combattus, mais ce n'est pas toujours le gouvernement qui gagne la partie. Prenons comme exemple le désir d'Hydro-Québec de faire participer une firme étrangère à la gestion du projet de la Baie James, plutôt que de confier ce travail à des firmes québécoises.

En somme, c'est le gouvernement qui en principe, fixe les objectifs de sa "créature" et celle-ci est obligée de s'y conformer. Toutefois, dans le cas d'Hydro-Québec, pendant longtemps le gouvernement s'est contenté d'inscrire les objectifs dans la loi et de fournir des directives très générales, que les dirigeants de l'entreprise interprétaient au mieux de leur connaissance. Ce n'est que plus récemment que le gouvernement s'est ingéré dans les stratégies de l'entreprise et a participé en quelque sorte à l'établissement des objectifs opérationnels. Au point d'arrivée, on finit toujours par obtenir coïncidence entre les objectifs du gouvernement et ceux de l'entreprise, mais selon les périodes, l'initiative appartient tantôt à l'un tantôt à l'autre des partinaires et en cours de route, tout ne se déroule pas nécessairement dans l'harmonie.

On trouvera au tableau suivant notre propre reconstitution des objectifs assignés à Hydro-Québec et de ceux qu'elle s'est donnés elle-même sinon explicitement, du moins implicitement. On trouvera aussi dans le tableau des objectifs que nous sommes forcés de déduire de certains gestes posés par le gouvernement.

Objectifs assignés à Hydro-Québec
ou découlant de certaines décisions gouvernementales

	OBJECTIFS	SOUS-OBJECTIFS
1944	- Approvisionnement de la clientèle en électricité . au coût le plus bas . sur une base rentable	- Abaissement général des tarifs - Francophonisation des cadres de l'entreprise - Affranchissement des approvisionnements externes d'électricité
1960	- Accroissement du rôle de l'entreprise	- Monopole de la mise en valeur des ressources pour tout le Québec - Autonomie de gestion pour l'entreprise
1963	- Monopole de production et de distribution pour le Québec, sauf quelques exceptions	- Rationalisation de la production - Intégration des réseaux de distribution - Egalisation des tarifs
	- Faire de l'Hydro-Québec un instrument de politique économique	- Création d'emplois - Préférence aux achats du Québec - Libération financière - Libération technologique - Promotion des cadres francophones - Régionalisation de l'industrialisation
1971	- Donner priorité à l'électricité comme source d'énergie	- Lancement du projet de la Baie James
	- Freiner la toute-puissance de l'Hydro.	- Subordonner le développement hydro-électrique à la planification régionale d'ensemble pour une région particulière

.../

.../

	OBJECTIFS	SOUS-OBJECTIFS
1978	- Faire de l'Hydro-Québec l'instrument privilégié de la politique énergétique	- Diversifier les sources d'énergie - Assurer la promotion du gaz naturel - Développer les énergies nouvelles - Promouvoir les économies d'énergie
	- Accentuer le rôle de l'Hydro comme instrument de politique économique	- Exporter le savoir-faire de l'Hydro - Exporter l'énergie excédentaire
	- Assujettir davantage l'Hydro au contrôle gouvernemental	- Création d'un conseil d'administration - Développement d'un système de prévision indépendant de celui de l'Hydro
1983	- Maintenir la croissance de l'Hydro	- Développement des exportations d'énergie ferme - Recherches sur les nouvelles utilisations de l'électricité - Freiner la baisse des investissements et de l'emploi - Intensification et diversification de la R & D en matière d'énergie
	- Améliorer le service à la clientèle	- Accorder la priorité aux problèmes de distribution - Renouveler l'équipement de distribution - Augmenter la fiabilité du réseau

1 - Les débuts

Initialement - revenons au résumé historique donné plus haut - l'objectif de l'étatisation, qui est devenu celui d'Hydro-Québec, était d'obtenir une baisse des tarifs, et par la suite leur maintien au prix coûtant, puisqu'on affirmait que ceux de la M.L.H. & P. étaient excessivement élevés. Un second objectif, non moins important, était celui d'assurer un service stable et continu. Cela s'est traduit par le désir de contrôler des sources d'énergie, puisqu'à l'origine Hydro-Québec devait acheter une partie de son électricité de la Shawinigan, comme le faisait la M.L.H. & P.. Un des objectifs opérationnels d'Hydro-Québec fut donc de faire en sorte que le harnachement des rivières fut planifié de façon à rencontrer une demande, qui dans l'après-guerre, augmentait de façon constante et rapide.

Un autre objectif de l'époque, implicite celui-là, était la francophonisation graduelle de l'entreprise et l'utilisation du français comme langue de travail. Enfin, l'entreprise devait être rentable en ce sens qu'elle devait équilibrer recettes et dépenses. Du moins c'est ainsi qu'on a interprété le libellé de la loi:

> La Commission a pour objet de fournir l'énergie aux municipalités, aux entreprises industrielles et commerciales et aux citoyens de cette province aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière. "La Commission peut produire, acquérir, vendre, transporter et distribuer de l'énergie dans toute la province." (7)

On remarquera qu'on écrit "énergie" et non pas "électricité", ce qui a permis à Hydro-Québec de distribuer le gaz (jusqu'en 1957, année où la Corporation de Gaz Métropolitain a pris la relève) comme le faisait auparavant la M.L.H. & P. et de distribuer éventuellement d'autres formes d'énergie. De plus la loi donnait à Hydro-Québec juridiction sur toute la province, même si en pratique elle a limité ses activités au début au territoire montréalais. En conséquence, on n'a pas eu besoin de modifier la loi quand en 1963, l'entreprise a étendu ses activités à tout le territoire québécois.

Jusqu'aux années 60, on peut dire qu'Hydro-Québec était avant tout un "service public" tourné vers la satisfaction des besoins des consommateurs au plus bas prix possible. Et accessoirement, compte tenu de l'évolution rapide de la demande, de la nécessité d'adapter l'offre sans cesse, Hydro-Québec est devenu une entreprise orientée vers la construction de barrages et de centrales (Beauharnois, Bersimis, Carillon), donc un spécialiste en hydro-électricité. Ces circonstances ont dicté pendant longtemps les objectifs opérationnels de l'entreprise, centrés sur la production beaucoup plus que sur la distribution, et accompagnés d'ailleurs d'efforts vers l'autosuffisance.(8)

Sur ce point cependant, Hydro-Québec ne possédait pas la pleine autonomie. Le choix des firmes d'ingénieurs et des entreprises de construction appartenait au gouvernement, comme c'était la coutume à l'époque. Sur le plan des orientations technologiques cependant, Hydro-Québec a commencé à se bâtir une compétence qui devait lui servir grandement par la suite.(9)

2 - Les années 60

Ce n'est qu'après 1960 que la pleine autonomie fut conférée à Hydro-Québec, dans la planification de ses travaux et dans le choix de ses fournisseurs. Ce sous-objectif était d'ailleurs cohérent par rapport aux deux grands objectifs fixés par le gouvernement dans la nationalisation des autres compagnies d'électricité, qui intervint peu d'années après: d'une part l'atteinte d'un monopole dans la production et la distribution de l'électricité dans tout le territoire;(*) d'autre part, le souci de faire d'Hydro-Québec un instrument privilégié de développement économique.

La création d'un monopole de l'électricité se traduit en 1963, par trois sous-objectifs, qui viennent s'ajouter aux précédents:

(*) Restait du domaine privé cependant la production d'électricité par certaines grandes entreprises pour leurs fins propres.

- rationalisation de la production, permettant d'exploiter les sites hydro-électriques les plus rentables;
- intégration des réseaux de distribution permettant d'améliorer le service, tout en réduisant les chevauchements, générateurs de coûts supplémentaires;
- égalisation des tarifs, amenant une réduction générale pour les nouveaux clients d'Hydro-Québec, au niveau des tarifs de Montréal.

Tout ceci permettait d'améliorer les avantages comparatifs de l'électricité comme source d'énergie.

C'est au cours des années 60 qu'apparut, confusément d'abord, le rôle économique d'Hydro-Québec, objectif qui devait être formulé plus explicitement plus tard. Dans la foulée de la Révolution tranquille et de la prise de conscience du rôle indispensable de l'Etat dans le développement économique du Québec, on a considéré graduellement Hydro-Québec comme un élément moteur de ce développement. La seule dimension de l'entreprise, dirigée par des Canadiens-français, de même que son rôle important dans les investissements publics, ne pouvaient qu'amener le gouvernement à s'appuyer sur "son" entreprise pour contribuer à la réalisation de certains de ses objectifs économiques.

Ainsi, la société d'Etat, aux yeux du gouvernement, est plus qu'une simple pourvoyeuse de la denrée électricité. C'est un instrument d'intervention, agissant sur deux plans: par ses propres activités d'abord avec tous les effets en amont que cela suppose, mais aussi parce qu'elle peut fournir dans des conditions avantageuses un facteur indispensable au développement industriel, surtout pour certaines industries grosses consommatrices (v.g. électro-métallurgie, électrochimie).

A cette fin, la priorité a été donnée à la fin des années 60 à la disponibilité de l'électricité et aussi à son bas prix, ce qui a amené Hydro-Québec à s'approvisionner à Churchill Falls, en négligeant ainsi quelque peu la réalisation d'une partie des objectifs (création

d'emplois, commandes au Québec, etc.).(*) L'activité d'Hydro-Québec n'a pas cessé pour autant dans la construction de barrages et de centrales au Québec, elle n'a été que ralentie. Par ailleurs le contrat de Churchill Falls allait à l'encontre de l'objectif essentiel de la politique énergétique, la sécurité des approvisionnements, mais celui-ci n'apparaît avec clarté que beaucoup plus tard.

La contribution au développement économique du Québec de la société d'Etat se manifesta de diverses façons:

1 - création d'emplois, directs et indirects, à tous les niveaux

2 - développement technologique: Hydro-Québec non seulement acquiert plus d'autonomie par rapport à l'étranger, mais innove dans son domaine (v.g. certains types de barrages, lignes de transport de 735 KV)

3 - libération financière: par la sécurité du risque offert et l'expérience d'une saine gestion, Hydro-Québec peut négocier de bonnes conditions d'emprunts, au Canada et à l'étranger (Etats-Unis, Europe, Japon), tout ceci cependant dans le cadre de la garantie offerte par l'Etat

4 - préférence aux achats de produits du Québec, dans certaines limites

5 - promotion de cadres francophones

6 - contribution au développement régional par l'égalisation des tarifs et la décentralisation de la gestion

7 - émergence de bureaux de consultants, qui ont acquis grâce au coup de pouce d'Hydro-Québec, une envergure internationale

En plus des objectifs sociaux et économiques mentionnés précédemment, Hydro-Québec répondait aussi à des impératifs politiques, qui pour être moins clairs n'en étaient pas pour autant absents des préoccupations des hommes d'Etat. Ceux-ci n'ont pas été lents à se

(*) Il faut reconnaître néanmoins que, grâce à l'insistance d'Hydro-Québec, une bonne partie de matériel lourd fut fabriqué au Québec.

rendre compte du prestige qu'ils pouvaient tirer d'Hydro-Québec. A côté de certaines autres entreprises d'Etat, dont les débuts étaient pour le moins cahoteux, Hydro-Québec apparaissait comme une réussite, dont pouvait se targuer le gouvernement, sur le plan économique, technologique et financier.

Ainsi pour le gouvernement, Hydro-Québec avait l'avantage de réunir dans une même entreprise trois éléments fondamentaux d'une politique de développement économique; a) l'exploitation rationnelle d'une richesse naturelle, point d'appui traditionnel des politiques économiques du Québec; b) une expertise remarquable non seulement en ingénierie mais dans d'autres domaines de la gestion; c) une technologie de pointe. Et, ce qui n'était pas négligeable, tous ces avantages ne coûtaient à peu près rien au gouvernement, l'entreprise générant tous les fonds nécessaires à sa gestion courante en plus de ceux nécessaires à une bonne partie de son expansion et au service de sa dette.

Une telle situation suscitait un double sentiment au niveau du gouvernement. Un sentiment de fierté sans doute, doublé de la conviction d'avoir fait "du bon travail", mais aussi un sentiment de crainte de voir Hydro-Québec devenir trop puissante. L'expression "un Etat dans l'Etat" qu'on entendit au cours des années 70 indiquait donc que le gouvernement prenait ombrage des succès d'Hydro-Québec et de sa popularité dans la population.

D'où les tentatives de mettre Hydro-Québec à la raison. Une première tentative, maladroite et infructueuse dans l'affaire du développement de la Baie James, et une autre à la fin des années 70, plus insidieuse et couronnée de succès.

3 - Les années 70

Les années 70 ont confirmé le choix de l'hydro-électricité comme source privilégiée d'énergie pour le Québec. Ceci n'était pas assuré au tout début. Compte tenu du coût croissant des aménagements

exécutés sur des rivières de plus en plus éloignées, d'autres sources d'énergie, comme les centrales thermiques et les centrales nucléaires apparaissaient moins chères. Le gouvernement a décidé de son propre chef de lancer l'énorme projet de la Baie James, pour des raisons nationalistes (emplois, commandes au Québec, embauches de firmes québécoises d'ingénieurs, etc.) et de forcer Hydro-Québec à y participer. Avec la crise de l'énergie survenue deux ans plus tard et la désaffectation relative à l'égard du nucléaire, cette décision devait se révéler excellente.

Un autre objectif du gouvernement, non avoué au début mais non moins important, était de réduire le rôle prédominant d'Hydro-Québec tout en l'associant à l'aménagement de la région. Ceci s'exprimait par le désir de planifier l'aménagement global de la région sous tous ses aspects (forêts, mines, tourisme, etc.) ce qui permettait au gouvernement de superposer une société de développement à Hydro-Québec. La réaction de celle-ci fut violente et le gouvernement dût rebrousser chemin, comme on l'a vu plus haut.

A la fin des années 70, on constate un glissement dans les objectifs d'Hydro-Québec, au point même que l'un de ceux de la première heure fut mis en sourdine. Il est clair en effet qu'avec la montée rapide des bénéfices de l'entreprise, phénomène qui n'a pas empêché un relèvement graduel et appréciable des tarifs, on pouvait difficilement soutenir, du moins à première vue, qu'Hydro-Québec livrait l'électricité au coût le plus bas, "compatible avec une saine gestion".(*) Il faut ajouter cependant que le programme intensif d'investissements et le souci de pratiquer un certain degré d'autofinancement requéraient des bénéfices importants, de sorte que le relèvement des tarifs obéissait en réalité à toutes sortes de considérations, notamment mais pas exclusivement au désir de freiner la demande et de se garder une marge de manoeuvre financière, source de pouvoir pour les gestionnaires. On verra plus loin le remarquable parallélisme entre la montée rapide des

(*) C'est en 1981 seulement que le bout de phrase gênant est supprimé de la loi.

bénéfices nets de l'entreprise à la fin des années 70 et la croissance des charges d'intérêt pour les mêmes années.

La politique énergétique, annoncée en 1978, allait d'ailleurs amener des modifications au mandat de l'Hydro, tel qu'exprimé dans la loi. Selon le bill 41 en effet:

> "Pour la réalisation de ses objectifs, la Société prévoit les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire, dans le cadre des politiques énergétiques que le Lieutenant-Gouverneur en Conseil peut, par ailleurs, établir." (10)

Ce que le gouvernement Bourassa n'avait pas réussi à faire en 1971, le gouvernement Lévesque le réussit en 1978, mais d'une façon qui ne pouvait pas prêter à controverse. Les jours d'autonomie complète d'Hydro-Québec étaient comptés, même si en fait la société d'Etat devenait l'instrument privilégié du gouvernement dans l'exécution de la politique.

De plus, on lui assigna un objectif nouveau de nature à valoriser son personnel technique mais qui fut quand même controversé à l'intérieur de l'organisation, celui d'exporter sa technologie. Le bill 41 précise:

> "La Société peut, elle-même ou par l'entremise d'une filiale, constituée en vertu de la loi des Compagnies, seule ou en association avec d'autres personnes, agir comme conseiller dans les domaines de la production, du transport et de la distribution d'énergie et fournir des services reliés à son savoir-faire et à l'expérience qu'elle a acquise dans ces domaines, lorsqu'il s'agit de services ou travaux destinés à être effectués ou utilisés hors du Québec." (11)

C'est en vertu de cet article que fut créée Hydro-Québec International.

La réforme de 1978 élargissait donc le mandat d'Hydro-Québec, tout en insistant sur son rôle d'instrument de la politique économique. C'est ainsi qu'on confirmait la non-implication d'Hydro-Québec dans le domaine du gaz naturel. Par ailleurs on lui demandait de participer aux recherches en vue de découvrir des énergies nouvelles et aussi de promouvoir l'économie de l'énergie. L'apparition de cette dernière

responsabilité apparaissait assez paradoxale, comme on le verra ci-après dans la section sur la politique énergétique. Mais on commençait alors semble-t-il, au moment où les investissements de la Baie James étaient à leur maximum, à prévoir une certaine baisse du taux de croissance de la demande.

Au cours des années 70, l'objectif de développement économique subsiste toujours, il est même plus présent que jamais, comme en font foi plusieurs documents officiels.(12) On a même vu le premier ministre Bourassa invoquer comme motif principal du nouveau projet controversé de l'aménagement de la Baie James la création de multiples emplois.

Mais à la fin des années 70, un autre objectif s'insinue graduellement dans la pensée gouvernementale, objectif qui coïncide parfaitement avec le point de vue de l'entreprise: c'est celui de la croissance. Auparavant, on peut dire que la croissance d'Hydro-Québec, qui était réelle, ne constituait pas réellement un objectif. En fait, la croissance était à la remorque de la demande. Mais même si elle était subie en quelque sorte, elle n'en avait pas moins des effets heureux sur la vie de l'entreprise: capacité de recruter des ressources humaines de la meilleure qualité, développement d'une expertise sans pareille, établissement d'une cote financière enviée, etc.. Ces attributs étant acquis, faisant partie du tissu même de l'entreprise, il eut été étonnant que celle-ci accepte une décroissance, sous prétexte que la demande domestique d'électricité se met brusquement à fléchir au début des années 80, rendant moins nécessaires les grands travaux d'infrastructure.

D'où la réaction d'inverser le processus et de faire en sorte que la demande s'adapte le plus possible à l'offre. C'est ainsi qu'on songe à vendre davantage d'électricité à l'extérieur, non plus seulement de l'électricité excédentaire mais de l'électricité dite "régulière". C'est ainsi qu'on veut trouver de nouveaux débouchés dans l'industrie, non plus seulement en maintenant l'ensemble des tarifs bas, mais en déterminant des conditions exceptionnellement avantageuses pour

certains abonnés industriels.(*) Hydro-Québec veut aussi trouver de nouvelles utilisations pour l'électricité, vendre sa technologie à l'étranger, grâce à Hydro-Québec International, etc.. Il apparaît dès lors clairement que l'objectif de croissance pour l'entreprise ou du moins le maintien de son dynamisme, passe au premier plan, le tout d'ailleurs avec l'assentissement du gouvernement.

Le Plan de développement de 1984-86 nous explique clairement les objectifs opérationnels de l'entreprise:

1 - Accroître les ventes par un effort de commercialisation dynamique sur tous les marchés de l'électricité, internes ou externes, et réorienter les efforts de recherche et de développement technologiques en mettant l'accent sur de nouveaux moyens d'utiliser l'électricité, tout en respectant l'objectif d'utilisation rationnelle de l'énergie.

2 - Réaliser les investissements engagés d'ici à 1985 et limiter les engagements financiers à long terme.

3 - Assurer à l'entreprise une plus grande souplesse d'adaptation aux changements imposés par la conjoncture en réorganisant ses activités.

4 - Augmenter la fiabilité du réseau en vue d'assurer une meilleure continuité du service aux différentes catégories d'abonnés.(13) (**)

En d'autres termes, sur le plan organisationnel, Hydro-Québec, après plusieurs années d'intenses activités centrées sur la production et le transport de l'énergie en vue de satisfaire une demande qui semble insatiable, se rend compte qu'elle doit réorganiser son service de marketing, qu'elle doit améliorer ses services à la clientèle. L'avantage

---

(*) On annonçait dans Le Devoir du 20 août 1985, qu'Hydro-Québec avait accordé une subvention de 2 millions de dollars à une société pour convertir à l'électricité son procédé de séchage des panneaux de gypse.

(**) Les trois premiers objectifs existaient déjà dans le plan de 1983-85. Le quatrième a été ajouté dans le plan de 1984-86.

de fixer ces sous-objectifs, c'est de trouver de nouveaux débouchés pour l'électricité devenue en surplus, de maintenir l'image de dynamisme de l'entreprise et de substituer aux investissements dans la production des investissements dans la construction de lignes d'interconnexion et dans le renouvellement d'un réseau de distribution devenu passablement désuet en beaucoup de ses parties. En conséquence, les objectifs de politique énergétique se concilient assez bien avec ceux de la politique économique. En conclusion on peut dire qu'on n'en est donc pas encore rendu à Hydro-Québec, à gérer la décroissance.

Le gouvernement se montre, on l'a vu, pleinement d'accord avec cette stratégie et a même demandé à Hydro-Québec de maintenir, coûte que coûte pourrait-on dire, un certain niveau de dépenses de capital. C'est ce que révèle un document officiel de novembre 1983 destiné à promouvoir la relance économique. On y lisait:

> "Afin qu'Hydro-Québec contribue pleinement à la relance économique, le gouvernement lui a demandé de s'assurer que ses investissements nets au cours des deux prochaines années soient maintenus au même niveau qu'en 1983".
> (...)
> "Pour ce qui est de 1985 et de la reprise possible de la construction des équipements de production, les décisions seront prises ultérieurement à la lumière des projections de croissance qui découleront de notre politique de vente d'électricité pour fins d'implantation industrielle ou d'exportation." (14)

Hydro décide alors de devancer certains projets d'investissement notamment dans le domaine du transport et de la distribution. Cette décision semble même préférable en période de récession à ce qui se faisait auparavant, car selon le P.D.G. de l'entreprise:

> "En outre, les investissements en transport et en distribution créent plus d'emplois que ceux réalisés dans les grands travaux de construction. Par exemple, 1 000 000 de dollars dépensés à la Baie James en 1983 créaient, en moyenne, cinq emplois indirects dans l'industrie manufacturière au Québec tandis que le même million dépensé en transport et en distribution créera sept emplois et demi." (15)

d) La politique énergétique du gouvernement

Pendant très longtemps, le gouvernement du Québec n'a pas eu de politique énergétique. Ce qui en tenait lieu, c'était la stratégie établie par Hydro-Québec dans son effort pour satisfaire la demande d'électricité de la Province. Ceci nécessitait sans doute une approbation du gouvernement quant aux nouvelles installations et aux emprunts, mais on peut dire que l'attitude gouvernementale a été longtemps passive.

C'est après la première crise pétrolière en 1973 que le Québec songea à se donner une politique autonome d'énergie, indépendante - ce qui ne veut pas dire opposée - de la politique fédérale. Il y avait bien eu en 1969 la création de Soquip, dont la mission était, entre autres, d'explorer le sous-sol du Québec pour y trouver des hydrocarbures, mais les débuts furent lents et peu prometteurs.

Un premier texte sur l'énergie parut en 1973 sous la signature du ministre Massé, mais ce n'est vraiment qu'avec l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976 que les choses s'accélèrent. En juin 1978 paraît sous la signature du ministre délégué à l'Energie, M. Joron, un livre blanc présentant dans un ensemble cohérent les principes de la politique gouvernementale et le rôle que le gouvernement voulait confier à chaque source d'énergie. Cette politique n'a pas fondamentalement changé depuis.

Il faut dire que le bilan énergétique du Québec se présentait alors de la façon suivante:

charbon	2%
électricité	22%
gaz naturel	6%
pétrole	70%

Mais grâce à la politique qu'on proposait, les cibles à atteindre en 1990 deviennent 41% pour l'électricité, 12% pour le gaz naturel et une baisse à 45% pour le pétrole. Tout ceci dans le cadre d'une réduction générale du rythme d'accroissement de la consommation à 1,2%

en moyenne, de 1975 à 1990, à comparer à une hausse moyenne de 3,1% par année entre 1949 et 1975.(16)

En ce qui concerne l'électricité, étant donné qu'on veut encourager la substitution en sa faveur, la hausse annuelle de la croissance devait se situer quand même à 5,6% de 1975 à 1990, et même à 6,4% pour Hydro-Québec.(*)

L'objectif essentiel de la politique de l'énergie était d'accroître l'autonomie énergétique du Québec et cela par trois moyens:

"- encourager l'efficacité dans l'utilisation de l'énergie
- doubler d'ici 1990 la présence des sources d'énergie québécoise dans le bilan
- renforcer la sécurité des approvisionnements en énergie importée."

On ajoutait d'ailleurs, assez curieusement, des objectifs secondaires:

"- privilégier le développement simultané de l'économie et de l'emploi du Québec
- impliquer les Québécois dans la mise en place de la politique énergétique
- intégrer la dimension énergétique dans les grandes décisions socio-économiques des Pouvoirs publics." (17)

Tout ceci pour indiquer bien clairement qu'on ne considérait pas l'énergie uniquement comme une denrée de consommation, mais comme un élément moteur du développement économique.

Quant aux approvisionnements, on souhaitait diminuer la dépendance du pétrole importé pour le remplacer par des hydrocarbures canadiens. On croyait encore à l'époque qu'on en trouverait dans le sous-sol québécois. Mais en attendant, on optait pour le gaz de l'Alberta étant donné qu'on ne pouvait compter à long terme sur le pétrole de l'Ouest, les réserves étant trop limitées. Hydro-Québec ne vit pas

---

(*) On sait que ces taux de croissance, par suite de la récession de 1980-81 sont loin d'avoir été atteints jusqu'à maintenant, comme on le verra plus loin.

d'un très bon oeil cette inclination pour le gaz naturel, bien qu'aux yeux du gouvernement, le gaz devait faire concurrence beaucoup plus au pétrole qu'à l'électricité. D'ailleurs, on ne négligeait pas l'électricité puisque l'objectif était de la faire passer de 22% du bilan énergétique à 41% en 1990. Seulement on savait pertinemment que le coût de cette source d'énergie, jusque-là très bas, allait s'accroître rapidement puisqu'il fallait exploiter des ressources de plus en plus éloignées. Le choix du gaz, aux yeux du gouvernement, se justifiait donc, d'abord par le fait qu'il était la source d'énergie la plus économique et qu'il fallait de plus mobiliser un minimum de demande pour justifier l'installation de l'infrastructure nécessaire. S'ajoutait à cela, aux yeux de deux ministres de l'Energie, MM. Joron et Bérubé, le souci de retarder le plus possible l'avènement du "nucléaire".

Le gouvernement voulut d'ailleurs orienter la distribution du gaz en prenant le contrôle des entreprises privées qui le distribuaient auparavant, via Soquip et avec la participation de la Caisse de Dépôts et Placements.(18) Hydro-Québec aurait souhaité qu'on lui confiat la franchise de la distribution du gaz, tâche qu'elle avait assumée pendant quelques années, (jusqu'en 1957), à la suite de l'étatisation de la M.L.H. & P., qui comprenait un réseau gazier. Il s'agissait toutefois alors non pas de gaz naturel mais de gaz fabriqué en banlieue de Montréal. La décision du gouvernement en faveur de Soquip, prise en 1980, faisait partie de ses efforts en vue de réduire quelque peu la tendance monopolistique d'Hydro-Québec. D'ailleurs cette décision était conforme à l'expérience vécue dans d'autres pays. Chaque fois que la même entreprise doit gérer les deux secteurs énergétiques le gaz est, semble-t-il, toujours délaissé au profit de l'électricité.

Un autre élément important de la politique énergétique était le programme des économies d'énergie. Inquiet semble-t-il de constater l'appétit insatiable des consommateurs et devant le renchérissement du pétrole importé, le gouvernement du Québec, à l'instar d'ailleurs de celui du Canada et de ceux de tous les pays occidentaux, entreprit une campagne en vue de réduire la consommation d'énergie en général et de

l'électricité en particulier. L'exécution de ce programme fut confiée à Hydro-Québec, ce qui placait celle-ci dans une situation assez curieuse puisqu'elle se voyait confier la tâche de convaincre les consommateurs de réduire leur consommation, alors que son énorme programme d'investissement de l'époque s'appuyait sur une demande élevée (taux de croissance de 6,4% entre 1976 et 1990). Par ailleurs on demandait à Hydro-Québec de briser elle-même son rythme de croissance dont elle tirait gloire et prestige.(*) Il est probable que si Hydro-Québec a accepté cette responsabilité du gouvernement, c'est qu'elle ne croyait pas vraiment à la possibilité d'une baisse sensible de la demande. L'avenir allait démontrer au contraire, la récession économique aidant, qu'un renversement brutal de la demande était possible.

Dans l'accomplissement de sa mission, Hydro-Québec mit sur pied des équipes de conseillers qui, à la demande des consommateurs, procédaient à l'évaluation de la capacité des maisons de résister au froid et recommandaient aux propriétaires les moyens d'économiser l'énergie. Hydro-Québec lança aussi son programme de bi-énergie destiné à substituer partiellement l'électricité au pétrole. Les nouvelles installations ont été pendant quelque temps fortement subventionnées par l'entreprise. On estime que l'ensemble des programmes d'économie d'énergie ont contribué à diminuer la consommation d'énergie, mais ils ont coûté quelque $400 millions à Hydro-Québec.

On peut résumer la politique énergétique du gouvernement comme suit: fournir aux consommateurs québécois une diversité de sources d'énergie concurrentielles, tout en réduisant la part du pétrole, dont l'approvisionnement est plus problématique et en mettant l'accent sur l'électricité qui a l'avantage, dans le cas du Québec, d'être une ressource renouvelable, puisque près de 100% de la production est d'origine

---

(*) Il faut reconnaître cependant que les dirigeants d'Hydro-Québec ne voyaient pas de contradiction entre ces deux éléments. En d'autres termes, il s'agissait de tempérer la croissance de la demande, que l'on considérait auparavant comme excessive.

hydro-électrique. On ne tient pas cependant à accentuer davantage pour le moment les investissements dans de nouvelles centrales, à cause du fardeau financier que cela suppose.(19) Un autre élément essentiel de la politique énergétique est d'augmenter le contrôle du gouvernement et sur les approvisionnements et sur les prix, tout ceci dans l'optique de faire de la politique énergétique un instrument de développement économique.

e) La politique de développement économique

Cette liaison entre les deux politiques se manifeste de diverses façons. Disons d'abord que le développement économique poursuit deux sous-objectifs: la création d'emplois par la diversification des activités économiques et l'implantation de nouvelles industries, et l'accroissement du contrôle du développement par les Québécois francophones. L'hypothèse sous-jacente est qu'une trop grande domination externe sur l'économie ne garantit pas le développement optimal du territoire.

Pendant très longtemps, en fait jusqu'à 1960, le gouvernement du Québec n'a pas eu véritablement de politique économique. On s'en remettait volontiers au gouvernement fédéral pour stimuler la croissance et maintenir les emplois. A l'époque, le gouvernement du Québec, convaincu que le principal atout de la province était ses richesses naturelles s'employait le mieux possible, par le régime des concessions, à encourager le développement des activités économiques axées sur les ressources. C'est ainsi que se sont développées les entreprises des pâtes et papier et le raffinage des métaux, de même que le harnachement des rivières pour la production de l'électricité. Peu importait que les capitaux fussent étrangers, que la technologie fut importée, que les Francophones du Québec fussent à peu près absents de la gestion, que la plus grande partie des matières premières fussent exportées à l'état brut ou semi-ouvré. L'essentiel, c'était que la ressource fut exploitée et que l'on créât des emplois, même si c'était uniquement dans des postes subalternes.

A partir de 1960 une nouvelle attitude se manifesta, basée sur des concepts développés dans les universités et les chambres de commerce au cours des années 50. Constatant le caractère relativement sous-développé de l'économie et le fait que la plupart des leviers de commande étaient aux mains d'étrangers à la société québécoise, le gouvernement se mit à élaborer petit à petit une politique de développement économique dans laquelle il s'attribuait un rôle actif, notamment par la création de sociétés d'Etat. C'est ainsi qu'apparurent successivement la S.G.F., SOQUEM, SOQUIP, REXFOR, la S.D.I., SOQUIA.(*) En dehors des particularités de chacune il y avait des objectifs communs reliés à deux aspects de la politique économique: créer des emplois par la diversification des activités économiques et augmenter la participation des Francophones dans la création et la gestion des entreprises.

La production d'énergie hydro-électrique apparaît comme un élément important de la politique de développement économique, et cela sous deux aspects. D'abord il s'agit d'une forme d'énergie nécessitant d'énormes investissements, dont les retombées pour le Québec ne sont pas négligeables. On songe même - c'est le sens d'une proposition récente de l'ancien premier ministre du Québec M. Bourassa(**) - à construire des barrages et des centrales aux seules fins d'approvisionner les consommateurs américains. C'est qu'en plus des profits réalisés par Hydro-Québec à l'occasion de ces ventes, il faut considérer les emplois créés pendant les longues périodes nécessaires à la construction.

Le deuxième aspect, c'est celui du rôle de l'énergie comme facteur d'implantation de l'industrie. Mais on a souvent tendance au Québec à exagérer ce rôle. On sait que pour la plupart des entreprises, même industrielles, la part de l'énergie dans le coût de production est faible. Il existe cependant des secteurs où, compte tenu de la technologie utilisée, l'énergie représente une part significative

---

(*) S.G.F.: Société générale de Financement; SOQUEM: Société québécoise d'Exploration minière; SOQUIP: Société québécoise d'Initiatives pétrolières, REXFOR: Société de Récupération, d'Exploitation et de Développement forestiers; S.D.I.: Société de Développement industriel; SOQUIA: Société québécoise d'Initiatives agro-alimentaires.

(**) Devenu depuis décembre 1985 de nouveau premier ministre.

du coût et d'autres cas où ce sont des questions de disponibilité et de sûreté qui sont en cause. C'est le cas de l'industrie de l'aluminium, du cuivre, des abrasifs, des pâtes et papiers. En conséquence, à part ces quelques cas, l'électricité ne pourrait être un facteur significatif de localisation industrielle que si les écarts de tarifs étaient vraiment importants.

Un autre aspect de la question, c'est que le souci de stimuler le développement économique en créant ou maintenant des emplois semble avoir été pour le gouvernement un facteur déterminant dans le choix, qu'il a imposé en quelque sorte, en faveur de l'exploitation de la houille blanche. Le lancement du projet de la Baie James, qui s'est révélé en définitive une bonne décision, n'apparaissait pas comme tel en 1971. Il ne faut pas oublier que le pétrole était très bon marché à l'époque et on pouvait songer à des centrales thermiques tout aussi économiques que les centrales hydro-électriques. Par ailleurs, Hydro-Québec penchait nettement en faveur du nucléaire "énergie de l'avenir" à la fin des années 60.(20)

Voilà donc comment Hydro-Québec est associée à la politique de développement économique, au même titre que la S.G.F. ou Sidbec. Son rôle a changé avec le temps cependant. D'un rôle surtout passif, par sa seule présence et l'ampleur de ses opérations, son rôle est devenu plus actif, grâce à la diffusion de sa technologie, grâce à ses recherches à travers la mission que le gouvernement veut lui confier d'attirer des entreprises nouvelles, via des rabais sur les tarifs d'énergie et même des subventions aux entreprises.

L'attitude du gouvernement à l'égard d'Hydro-Québec est cependant ambivalente et la multiplicité des objectifs qu'on lui impose ne peut manquer de poser des problèmes. Comment en effet utiliser à

pleine capacité les installations de production de l'entreprise tout en lui demandant de faire la promotion des économies d'énergie?(*) Comment provoquer une baisse de la demande générale d'énergie par un renchérissement des prix, tout en maintenant comme le prétend le P.D.G. d'Hydro-Québec des prix compétitifs de l'électricité en vue de trouver de nouveaux débouchés auprès des industriels?(21)

(*) Dans un article du Devoir, du 9 octobre 1985, Marie-Agnès Thellier rapporte qu'Hydro-Québec a dû renoncer en 1985 à utiliser 10% de sa puissance installée.

Références

(1) Aïdan R. Vining, "Provincial Hydro Utilities", dans Tupper, Alan et Doern, G. Bruce, Public Corporations and Public Policy in Canada, Institut de Recherches politiques, 1981, p. 176.

(2) Discours sur le budget, 1985-86, pp. 28.

(3) Ibid, p. 28.

(4) Statuts 1971, chap. 34, art. 4.

(5) Statuts 1971, chap. 34, art. 16.

(6) Statuts 1983, chap. 15, art. 38.

(7) Statuts 1944, chap. 22, art. 22.

(8) Joseph Bourbeau. "Témoignage d'une carrière à Hydro-Québec", dans Hydro-Québec: Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, 1984, p. 30.

(9) Joseph Bourbeau. Ibid, p. 29. Dans le même ouvrage, Gilles G. Cloutier, "Le rayonnement d'Hydro-Québec", p. 166.

(10) Statuts 1978, chap. 41, art. 8.

(11) Statuts 1978, chap. 41, art. 10.

(12) Ministère de l'Energie et des Ressources. Trois ans d'action, 1981, pp. 37-41; L'énergie, levier de développement économique, janv. 1983; Ministère d'Etat du développement économique. Bâtir le Québec, 1979, chap. 15, "Le potentiel électrique".

(13) Hydro-Québec, Plan de développement d'Hydro-Québec 1984-1986, Horizon 1993, Document intégral, septembre 1983.

(14) Gouvernement du Québec. Plan d'action gouvernemental pour intensifier la relance de l'économie, 13 nov. 1983, pp. 13 et 14.

(15) Guy Coulombe. Témoignage devant la Commission permanente de l'Energie et des Ressources, 12 déc. 1983.

(16) Direction générale de l'Energie. La politique québécoise de l'énergie. Assurer l'avenir, p. 30. Gouvernement du Québec, 1978.

(17) Assurer l'avenir, op. cit., p. 21.

(18) Pierre Lemonde. "De la belle époque au temps de l'incertitude (1963-1983)", dans Hydro-Québec: Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, Forces-Libre Expression, 1984, p. 106.

(19) Guy Coulombe. "Un changement significatif", dans Hydro-Québec: Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, op. cit..

(20) Pierre Lemonde, op. cit., p. 106, et Jean-Claude Lessard. "Hydro-Québec: placement d'avenir", Forces, 7, printemps 1969.

(21) Guy Coulombe, op. cit., p. 13.

III - LA PRATIQUE DES RELATIONS GOUVERNEMENT - ENTREPRISE

Après avoir décrit le cadre formel des relations entre le gouvernement et Hydro-Québec et avoir brièvement exposé les politiques énergétique et économique dont la société d'Etat est en quelque sorte un instrument, il nous reste à illustrer sur un certain nombre de points quelle a été la nature de ces relations, comment a été résolu concrètement le conflit des objectifs, comment l'entreprise, face à l'incertitude des positions gouvernementales, a réussi quand même des réalisations spectaculaires.

Il existe une multitude de points de contact entre le gouvernement et la société d'Etat, en d'autres termes, on peut identifier une multitude de décisions managériales, dans lesquelles le gouvernement est tenté de faire prévaloir son point de vue auprès de l'entreprise, ou du moins souhaite que ces décisions soient compatibles avec les politiques publiques. Mentionnons quelques-uns de ces points de contact:

- tarification de l'électricité
- financement des grands travaux
- plans d'équipement ou de développement
- choix des dirigeants
- politique salariale
- protection de l'environnement
- disposition des surplus financiers de l'entreprise
- choix des fournisseurs
- politique d'emprunts
- fiscalité
- exportations d'électricité
- développement technologique
- création d'emplois
- diversification des sources d'énergie

Plusieurs de ces éléments ont été mentionnés au cours des pages précédentes. Nous n'allons pas les rappeler tous. Nous voudrions plutôt nous concentrer sur trois de ces éléments qui nous paraissent illustrer l'évolution subie depuis quelques années dans les relations entre le gouvernement et son entreprise. Nous traiterons successivement de:

a) la tarification
b) les ponctions financières du gouvernement
c) le financement des grands travaux et les prévisions de la demande

On verra que, d'une façon générale, le gouvernement a réussi à augmenter son emprise sur la société d'Etat non pas en faisant acte d'autorité, ce qu'il lui a toujours été possible de faire, mais en présentant des objectifs rigoureux et en se plaçant en position d'égalité avec le management d'Hydro-Québec sur le plan de la compétence technique.

a) La tarification

Le rôle de la tarification a varié tout au long de l'histoire d'Hydro-Québec, à mesure que les objectifs du gouvernement à l'égard de la société d'Etat se précisaient ou se transformaient. C'est l'étude de ces transformations et les raisons qui les ont motivées que nous tâcherons de cerner dans cette section.

Lors de sa création, la tarification d'Hydro-Québec était directement reliée à son mandat. En effet, nous savons que la loi constitutive de 1944 stipulait que la société devait fournir l'énergie aux différentes catégories d'usagers aux taux les plus bas compatibles avec une saine gestion financière.

En outre, la loi spécifiait certaines conditions auxquelles Hydro-Québec devait se soumettre pour fixer ses tarifs.

> "Elle (la Commission hydro-électrique de Québec) doit établir le tarif applicable à chaque catégorie d'usagers suivant le coût réel du service fourni à cette catégorie en autant que cela est pratique." (1) (nous soulignons)

Autrement dit, non seulement les tarifs doivent-ils être reliés au coût de production et de distribution d'une part mais aussi chaque catégorie d'usagers doit-elle faire ses frais d'autre part.

Par ailleurs, la loi nous renseigne sur ce qu'on entend par "coût de service":

> "1. tous les frais d'exploitation;
> 2. l'intérêt du capital engagé;
> 3. l'amortissement de ce capital sur une période maximum de 50 ans;
> 4. une réserve adéquate pour le renouvellement du réseau;
> 5. une réserve pour éventualités;
> 6. une réserve pour stabilisation des taux." (2)

Hydro-Québec, on l'a vu, était conçue à l'origine comme un moyen de mettre à la raison le "trust" de l'électricité. La démonstration allait être des plus probantes suite à la nationalisation de 1944, année où les taux baissèrent de plus de 13% dans la région métropolitaine de Montréal.

Le reste de la Province allait devoir attendre près de vingt ans, soit le retour du gouvernement libéral au pouvoir, pour voir l'opération se compléter. Deux des principaux objectifs de la seconde série de nationalisations de 1963 étaient d'uniformiser les prix de l'électricité à travers le Québec et de les maintenir au plus bas niveau possible.

> "Il y avait, en effet, au moment de la nationalisation, quelque 80 tarifs d'usage domestique en vigueur, une quantité toute aussi importante de tarifs d'usage commercial et une quantité innombrable de tarifs d'usage industriel, pour l'éclairage des voies publiques et certains autres usages particuliers. Les modalités d'application de ces tarifs, de même que les pratiques commerciales, variaient aussi appréciablement d'un distributeur à l'autre; tout cela sans compter les prix et les conditions de vente des 45 coopératives et des 20 réseaux municipaux dont Hydro-Québec a fait l'acquisition par la suite." (3)

Les promesses de la nationalisation n'ont pas été sans lendemain puisque dès 1963, les prix de l'électricité diminuaient jusqu'à 35% dans l'Est du Québec (Bas du Fleuve et Gaspésie).

Mais, si Hydro-Québec a pu poursuivre son expansion sans augmenter ses tarifs entre 1944 et 1967 et ce, malgré l'inflation, il n'en est malheureusement plus ainsi, particulièrement depuis 1975. Selon le président M. Robert Boyd:

> "L'éloignement des sites aménageables, l'inflation, l'importance du programme d'équipement, l'augmentation des frais d'exploitation associés aux exigences des marchés financiers et, plus récemment, le comportement du dollar canadien sur le marché des changes sont autant de facteurs qui ont poussé Hydro-Québec à soumettre chaque année des demandes de hausse de tarifs au gouvernement." (4)

Il faut dire aussi que le monde venait d'être secoué par le premier choc pétrolier de 1973-1974, duquel il avait néanmoins tiré la leçon qu'il n'était pas sage de trop dépendre d'une même source d'énergie. C'est dans la foulée de ces événements que le ministre délégué à l'Energie, M. Joron, convoque une commission parlementaire dont le but est d'identifier les éléments que devrait comporter une politique énergétique authentiquement québécoise.

Basant sa prévision de la demande sur des séries historiques et considérant qu'il fallait doubler la part de l'électricité dans le bilan énergétique de la Province d'ici la fin du siècle,(*) Hydro-Québec prédisait l'épuisement des ressources hydrauliques économiquement aménageables en 1993 et l'obligation pour l'entreprise de se tourner rapidement du côté du nucléaire.

> "Si nous regardons le programme minimum proposé, l'électricité nucléaire occupe une part de 3% des installations de l'Hydro-Québec en 1985, soit 1 000 mégawatts, de 9% en 1990, soit 4 000 mégawatts et de 15% en 1995, soit 9 000 mégawatts ... Ce n'est qu'en l'an 2000 qu'elle augmenterait à 33%." (5)

Craignant d'être toujours à la remorque de la demande grandissante d'électricité de la Province, Hydro-Québec suggère au gouvernement d'intervenir pour en limiter la croissance, notamment en mettant sur pied des programmes d'économie d'énergie.

> "C'est guidé par ces considérations que notre analyse a mis en lumière les deux orientations fondamentales que devait poursuivre une politique énergétique adaptée aux

---

(*) Voir les prévisions de la demande, p. 54.

besoins du Québec. Il s'agit, d'une part, d'un meilleur équilibre du bilan énergétique et d'autre part, d'un effort concerté d'économie d'énergie." (6)

De son côté, elle dit souhaiter:

"qu'une action sur le niveau et la structure des prix soit prise de telle sorte que le consommateur appréhende le véritable coût de l'énergie. Dans le domaine de l'électricité, un outil pour ce faire serait de tendre progressivement vers des tarifs plus élevés. Il serait souhaitable que toute distorsion injustifiée dans la structure des prix des différentes sources d'énergie soit éliminée." (7)

Aussi surprenant que cela puisse paraître, étant donné l'expérience commune de beaucoup de pays en matière de tarification d'électricité,(*) tout le monde au gouvernement, y compris l'Opposition, était d'accord avec Hydro-Québec sur ce point. L'homogénéité de vue des parlementaires et de la société d'Etat s'arrête toutefois là. En effet, le ministre Joron manifeste clairement son scepticisme à l'endroit des prévisions d'Hydro-Québec.

"Si nous adoptions ... soit par voie de tarifications différentes, des prix différents et ainsi de suite, des objectifs, quant au type de développement économique, différents de ce que l'on a traditionnellement, cela pourrait avoir une conséquence considérable sur la demande globale d'énergie. (...)
... (De plus), si on arrive à écrêter notre pointe de demande d'électricité, il y a un surplus considérable inutilisé pendant une longue période de l'année, si on arrivait à étaler cela, le besoin d'installations de nouvelles puissances diminue considérablement." (8)

Bref, selon le ministre, l'augmentation des prix de l'énergie devrait inciter les utilisateurs à en faire un usage modéré. Elle devrait également favoriser un changement structurel de la demande notamment au niveau de l'industrie c'est-à-dire que les secteurs les moins "énergivores", comme le secteur des services, prendraient désormais une importance accrue dans l'économie. Deux facteurs dont Hydro-Québec n'a pas tenu compte dans ses prévisions.

(*) Il est en effet bien connu que dans beaucoup de pays où la distribution de l'électricité s'effectue par l'entreprise publique, les gouvernements se croient obligés de freiner autant que possible les hausses de tarifs, pour des motifs politiques évidents.

Le ministre ne manque pas non plus de souligner la possibilité que le gouvernement a d'influencer certaines choses par le biais notamment de sa future politique énergétique.

> "Le rôle du gouvernement est de dire à Hydro-Québec: ... on veut tant de mégawatts en telle année. Cela ne s'est pas fait dans le passé, mais c'est ce qui va se faire à l'avenir. C'est cela une politique de l'énergie. Si je vous disais cela, à l'intérieur des 15 000 mégawatts aménageables économiquement, insisteriez-vous quand même pour que le programme de développement soit un mélange d'hydraulique et de nucléaire?" (9)

De toute évidence, il semble que le gouvernement était résolu à retarder le moment où Hydro-Québec allait devoir entrer dans l'ère nucléaire. Comme le signale M. Bérubé, ministre des Richesses naturelles et ministre des Terres et Forêts en 1977:

> "... il m'apparaît que cette politique que vous proposez, repose sur l'hypothèse qu'il existera un approvisionnement en uranium, ce que malheureusement on ne voit pas de façon claire dans votre rapport. Il me semble que baser une politique de développement de l'énergie sans savoir si on a la source, c'est beaucoup plus dangereux même que de la bâtir sur la base du gaz naturel où on sait qu'il y a quand même certaines réserves." (10)

Un principe fondamental de la future politique énergétique venait d'être lâché: une façon d'éviter le nucléaire consiste à favoriser la pénétration d'une forme d'énergie moins coûteuse, moins dangereuse pour l'environnement et par surcroît disponible au Canada: le gaz naturel. Et pour favoriser cette pénétration, le gouvernement du Québec dispose d'un atout important: la possibilité d'agir sur les prix de l'électricité.

Ainsi, jusqu'en 1977, année où le gouvernement décide de s'impliquer davantage dans le domaine de l'énergie, la politique tarifaire d'Hydro-Québec reçoit constamment l'appui de tous les gouvernements. Il faut dire toutefois qu'il aurait été difficile d'en être autrement puisque cette période ne fut pas bouleversée par de nombreux changements tarifaires. (Voir tableau III-1)

Les choses se corsent par la suite. Ainsi, peu de temps avant sa comparution devant la Commission parlementaire de 1977, la Société avait présenté une proposition tarifaire triennale dans laquelle elle demandait des hausses annuelles de 17%;(*) ce qui représentait une hausse de 60% en trois ans! Le ministre Joron demande alors à Hydro-Québec de présenter une demande pour une seule année, soit le temps de rendre publique la politique de l'énergie du Québec. Le gouvernement demande en même temps à l'entreprise de renverser la tendance qui fait du Québécois l'un des plus grands consommateurs d'énergie au monde en

> "(abolissant) pour les consommateurs domestiques l'application des tarifs dégressifs c'est-à-dire le principe selon lequel les premiers kilowatts consommés coûtent très chers et plus la consommation augmente, le coût du kilowatt baisse. ... (et en tentant) d'introduire dès cette année ... des tarifs de façon que, comme pour l'huile à chauffage ... le premier gallon coûte exactement le même prix que le 400e ou le 1 000e gallon." (11)

(*) Hydro-Québec présente habituellement ses demandes d'augmentation tarifaire sur une base triennale.

Tableau III-1

Hausse des tarifs en %

ANNEE	Dernière demande d'Hydro-Québec	Hausse approuvée par le gouvernement
1944 *	- 13,0 %	- 13,0 %
1945 à 1960	Aucune augmentation	
1963 *	- 3,0	- 3,0
1964	--	--
1965	--	--
1966	--	--
1967	+ 8,4	+ 8,4 %
1968	--	--
1969	--	--
1970	+ 7,5	+ 7,5
1971	--	---
1972	--	--
1973	+ 8,4	+ 8,4
1974	--	--
1975	+ 9,8	+ 9,8
1976	+ 10,3	+ 10,3
1977	+ 9,9	+ 9.9
1978	+ 20,0	+ 18,7
1979	+ 15,9	+ 13,7
1980	+ 15.8	+ 13,3
1981	+ 10,0	+ 10,6
1982	+ 16,3	+ 16,3
1983	+ 7,3	+ 7,3
1984**	+ 3,4	+ 3,4
1985***	+ 2,5	+ 2,5

*: Année d'acquisition de distributeurs privés d'électricité par Hydro-Québec

**: En vigueur à partir du 1er février

***: En vigueur à partir du 1er mai

Source: Hydro-Québec. Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, Force, Libre-Expression, 1984, p. 187.

Hydro-Québec retourne donc à sa table de travail et revient avec une requête pour hausser les tarifs de 20% en 1978. Finalement, après une discussion fort orageuse en commission parlementaire, le conseil des Ministres à sa séance du 19 octobre 1977 approuve une hausse de tarif de 18,7% mais décide d'aller plus loin pour inciter les consommateurs à utiliser l'électricité de façon rationnelle. Il décide de pratiquer dès 1978 la progressivité des tarifs de la catégorie domestique et agricole. Le nouveau règlement prévoyait ainsi un coût légèrement supérieur pour la tranche de consommation mensuelle excédant 900 kilowatts/heures.

Pendant ce temps, le gouvernement mettait la dernière main à sa politique énergétique pour aboutir en 1978 avec la publication du Livre Blanc. Cette même année, la loi d'Hydro-Québec était amendée de façon à ce que la société d'Etat tienne compte de la politique énergétique dans son processus de planification.

Déjà en 1977, le ministre Joron avait-il noté la trop grande autonomie que la législation conférait à Hydro-Québec.

> "Il est important de comprendre que tant que ce mandat (d'Hydro-Québec), cette loi ne sera pas changée, nous sommes prisonniers des critères que le législateur a mis dans la loi ... C'est dire en somme qu'il y a une séquence de choses qui deviennent à partir de ce moment-là inévitables. Croissance de la demande (prévue par Hydro-Québec), telles demandes d'électricité amènent fatalement investissements nouveaux, installations nouvelles. Installations nouvelles, si on introduit l'autre critère, si on applique le pourcentage d'autofinancement relatif de 25% (critère des créanciers) à ces nouveaux investissements, cela vous détermine quasiment automatiquement quels doivent être les revenus de l'Hydro-Québec. Déterminer automatiquement quels doivent être les revenus de l'Hydro-Québec, c'est déterminer les tarifs automatiquement.
> (...)
> Il y a là-dedans une espèce de fatalité qui réduit considérablement la marge de manoeuvre tant du gouvernement que de cette commission-ci." (12)

En somme, le gouvernement voyait dans la tarification un instrument stratégique, comme en témoigne certains principes de la politique énergétique, contenus dans le Livre blanc:

1) Le gouvernement tentera d'assurer un traitement égal à tous les clients d'Hydro-Québec présentant les mêmes caractéristiques de demande.

2) Le gouvernement considère raisonnable de faire supporter par chaque catégorie d'utilisateurs les frais que sa consommation entraîne.

3) Il est essentiel de permettre à Hydro-Québec d'obtenir les revenus suffisants pour assurer son équilibre financier. Les surplus d'opération de l'entreprise sont appelés à être investis pour satisfaire dans l'avenir les besoins des consommateurs d'électricité. On estime qu'un taux d'autofinancement de 25% devrait être maintenu.

4) Il semble opportun pour le gouvernement d'éliminer la dégressivité des tarifs dans les catégories tarifaires où cela est justifiable. Cet énoncé rejoint le deuxième principe en ce que la progressivité des tarifs permet de répartir plus équitablement le fardeau additionnel pour financer les investissements plus coûteux découlant d'une demande accrue.

Cela explique d'ailleurs pourquoi le gouvernement a toujours insisté pour garder le privilège d'approuver les tarifs d'électricité plutôt que de le confier à une Régie publique. Selon le ministre Joron,

> "Une décision à l'égard des tarifs a des conséquences au niveau des emprunts publics, au niveau des investissements, sur l'allocation des ressources, sur un tas de choses qui sont des choix politiques, qui appartiennent aux élus du peuple car ils sont trop globaux." (13) (*)

Le Livre Blanc, dont nous avons vu les grandes lignes plus tôt concernant la tarification énumère également certains des critères devant guider la fixation des tarifs.

> "La définition des prix de l'électricité doit tenir compte d'un nombre de facteurs qui jouent dans des sens divers. Les prix doivent évidemment être reliés aux coûts de production de la ressource électrique, qui tendent à s'accroître de façon très sensible depuis plusieurs années. On ne peut non plus fixer les prix de l'électricité sans référence aux prix des formes d'énergie concurrentes étant donné la substitution possible." (14)

(*) Les notes 12 et 13 réfèrent à des commissions parlementaires portant des noms différents. En réalité, c'est la même. Elle change de nom, quand celui du ministère change.

C'est avec cette toile de fond qu'Hydro-Québec arrive à la Commission parlementaire en septembre 1978 pour présenter une revue de ses activités et pour soumettre une proposition tarifaire pour les trois années suivantes. Les demandes moyennes sont de + 15,9%, + 15,8% et + 10,0%. Les raisons évoquées à l'appui de cette requête étaient de deux ordres. En premier lieu, Hydro-Québec voyait là un moyen de rassurer ses créanciers, chez qui elle irait chercher près de 2 milliards de dollars par année. En second lieu, elle voulait ainsi inciter les consommateurs québécois à utiliser l'électricité plus rationnellement.

Toutefois, le gouvernement n'a pas entériné purement et simplement la proposition d'Hydro-Québec. C'est ainsi que les augmentations ont été sensiblement réduites à + 13,7% pour 1979, + 13,3% en 1980 et + 10,6% pour 1981. Ces modifications ont surtout profité aux abonnés du secteur résidentiel et notamment aux abonnés consommant moins de 900 Kwh par mois, qui forment environ les deux tiers des abonnés de la catégorie "domestique et agricole".

La tarification prendra encore plus d'importance par la suite alors que le gouvernement fera de la politique énergétique un élément de sa politique économique. Un chapitre entier de Bâtir le Québec(*) est effectivement consacré à l'électricité en tant que moteur de développement industriel. Le document formule deux critiques majeures à l'endroit de la politique tarifaire suivie par Hydro-Québec, bien que l'entreprise ne soit pas nommément visée.

D'une part, les tarifs à la grande entreprise ne permettent pas d'assurer une utilisation rationnelle de l'électricité. D'autre part, la politique de la société d'Etat de fournir l'énergie à des taux

---

(*) Cet ouvrage, publié en 1979, se présente comme l'exposé le plus complet des conditions d'une politique de développement économique pour le Québec. Il a été suivi deux ans plus tard par Le virage technologique.

conformes à la grille tarifaire ne permet pas de privilégier l'implantation des industries causant le plus de retombées économiques au Québec.

> "L'allocation d'électricité à certains projets industriels peut constituer une dilapidation de l'une de nos richesses naturelles. Il existe un certain nombre d'industries grandes consommatrices d'électricité qui n'ont pratiquement pas d'effets d'entraînement sur l'économie québécoise. A titre d'exemple, le nombre d'emplois créés par kilowatt-heure dans l'industrie des abrasifs primaires est très faible, directement et indirectement, dans la mesure où celle-ci exporte une matière très peu transformée. Il s'agit là d'une pure exportation d'électricité et il est illogique de vendre de l'électricité à cette industrie à des prix très inférieurs à ce que nous pouvons obtenir en exportant l'électricité directement." (15)

Afin de mieux contrôler les tarifs accordés à la grande industrie, le gouvernement décide de faire passer de 150 mégawatts à 5 mégawatts le seuil au-delà duquel un contrat de vente d'électricité devra recevoir l'approbation du gouvernement, s'il s'agit d'un établissement nouveau, par le biais d'une part du Comité ministériel permanent du Développement économique (CMPDE) et du Conseil des ministres, d'autre part. Bref, les quelques 200 abonnés de la catégorie "grande puissance" pourraient théoriquement bénéficier des "largesses" gouvernementales.

Il faut noter toutefois que ce contrôle gouvernemental n'est pas un fait nouveau. Il a tout simplement varié d'intensité au fil des ans. En effet, le plancher était de 2,25 mégawatts jusqu'en 1967, en 1967 il est relevé à 3 mégawatts puis à 5 mégawatts en 1973 pour se situer à 150 mégawatts en 1975 et finalement redescendre à 5 mégawatts en 1979.(16) (*)

Outre le droit de regard sur les contrats d'importance, la question de la tarification préférentielle en tant que moteur de développement économique est au coeur d'une polémique depuis bientôt vingt ans. Les parlementaires, de quelque formation politique qu'ils soient, réclament qu'Hydro-Québec accorde des rabais substantiels afin de

---

(*) Voir à ce sujet l'item 4° de la page 35.

favoriser l'implantation ou d'éviter la fermeture de certaines entreprises grandes consommatrices d'électricité. Hydro-Québec pour sa part ne veut pas avoir la responsabilité de décider à qui elle doit accorder ou non des tarifs préférentiels. Cette décision comporte trop d'éléments de nature politique et a trop d'implications sur le développement industriel et le développement régional pour qu'Hydro-Québec accepte de s'en mêler. D'ailleurs, une politique qui consisterait à négocier les contrats à la pièce dérogerait à l'un des principes de la politique énergétique, soit d'accorder un traitement égal aux clients ayant des caractéristiques de demande similaires. Autrement dit, cette politique poserait le problème de l'interfinancement; c'est-à-dire que les secteurs en santé et les secteurs dynamiques financeraient les secteurs les moins bien nantis, dérogeant ainsi au mandat d'Hydro-Québec. Il faut noter cependant que cela ne constituerait pas un précédent dans l'histoire de l'entreprise. Une étude réalisée par Hydro-Québec en 1977 révèle en effet que la catégorie "domestique et agricole" est déficitaire, tandis que les abonnés de petite et moyenne puissances paient un peu plus que les frais encourus, et que les abonnés "grande puissance" couvrent tout juste leurs frais. En somme, on pourrait dire que les abonnés de petite et moyenne puissances "subventionnaient" les abonnés dits "domestiques" en 1977.

Une étude comparable réalisée en 1980 démontre un revirement: ce sont maintenant les abonnés des grands secteurs industriels qui sont financés par les abonnés de petite et moyenne puissances.(17) Constatant cet état de chose, le législateur abolit en 1981, l'obligation pour Hydro-Québec de fixer ses tarifs de telle sorte que chaque catégorie d'usagers fasse ses frais. On acceptait aussi le principe de l'interfinancement.

Au fond, et c'est peut-être là le point le plus important, Hydro-Québec se demande si l'opinion qui fait de l'électricité un facteur de localisation primordial n'est pas un mythe. En fait, l'électricité compte pour à peine un ou deux pourcent de la valeur de la production de la majorité des entreprises au Québec. Dans cette perspective,

le prix de l'électricité ne serait pas un paramètre aussi important qu'on le croit pour influencer le sens du développement industriel. Il est intéressant de noter que le gouvernement finit par reconnaître ce fait dans Bâtir le Québec:

> "Il existe cependant d'autres facteurs qui interviennent dans le choix d'une localisation industrielle (frais de transport, coûts de construction, coûts de main-d'oeuvre, fiscalité, etc.) et pour lesquels le Québec ne possède pas d'avantage comparatif évident, d'autant plus que sa position géographique excentrique le pénalise en ce qui concerne l'accès aux principaux marchés de développement." (18)

Pour résoudre le problème, Hydro-Québec propose deux solutions. Ou bien, Hydro-Québec continue d'appliquer le principe de l'uniformisation des tarifs à l'intérieur d'une catégorie donnée et le ministère de l'Industrie et du Commerce accorde des subventions pour favoriser l'implantation de certaines des entreprises les plus rentables en termes de retombées économiques pour le Québec. Ou bien, la loi d'Hydro-Québec est modifiée pour y inclure les critères, mesures et instruments propres à favoriser l'implantation d'entreprises ou le développement régional et le gouvernement compense Hydro-Québec pour les pertes découlant d'un rabais tarifaire.

En attendant de trouver une solution à cet épineux problème, Hydro-Québec a réalisé pendant quelques années de confortables profits, dépassant le demi-milliard de dollars. Il devenait dans ces circonstances particulièrement gênant devant l'opinion publique de continuer de parler d'une tarification établie "aux taux les plus bas compatibles avec une saine gestion financière". Arrive ainsi le projet de loi 16 en 1981 qui n'impose plus cette condition à Hydro-Québec et qui donne au gouvernement le moyen de faire d'importantes ponctions dans les coffres de l'entreprise. On a vu cependant qu'on peut très bien justifier par l'exercice d'une saine prudence, le relèvement des tarifs de la fin des années 70 et du début des années 80 (voir p. 49).

L'année 1982 marque un point tournant dans l'histoire d'Hydro-Québec. Aux prises subitement avec des exédents de production qui

semblent devoir persister quelques années encore, l'entreprise doit changer d'orientation. Pour assurer sa croissance, elle doit en effet porter ses efforts non plus sur la production mais sur la vente d'énergie. Le ralentissement de la croissance économique, le succès des programmes d'économie d'énergie, la pénétration du gaz naturel, mais surtout une prévision de la demande trop optimiste ayant donné lieu à d'ambitieux programmes d'investissements sont au nombre des facteurs expliquant ce revirement.

Outre la modération qui caractérise ses hausses de tarifs, à partir de 1984,(*) la société d'Etat se lance alors dans des programmes promotionnels dont plusieurs seront contestés. Par exemple, le programme d'électrification des chaudières industrielles, qui accorde des tarifs pour l'électricité excédentaire de 10% inférieurs au prix de l'énergie remplacée (surtout du mazout), nuit énormément à la pénétration du gaz naturel dans l'industrie et compromet ainsi l'expansion du réseau. Mais le programme le plus contesté est sans doute le programme de rabais tarifaires mis sur pied en 1983 pour faire échec à la récession économique. Ce programme offre aux industries qui effectuent des nouveaux investissements des rabais tarifaires de 50% les premières années et décroissants par la suite. Comme le souligne Jacques Parizeau dans son discours sur le budget de 1983-1984:

> "L'accélération des investissements s'appuie aussi sur un changement radical de la tarification de l'électricité. (...) Dans ces conditions, le gouvernement a décidé que pendant ces années, l'électricité serait vendue à tarifs réduits, à ceux pour qui elle représente un élément important de leurs coûts de production, aux seules fins cependant d'alimenter de nouveaux investissements." (19)

La critique de ce programme ne vient pas seulement de l'Opposition mais des industriels eux-mêmes. Un certain nombre de ces derniers craignent qu'en favorisant l'implantation d'une nouvelle entreprise par des tarifs préférentiels, Hydro-Québec contribue à faire fermer une entreprise existante. Et l'éternel débat sur la tarification en tant

---

(*) Les hausses de tarifs demandées par Hydro-Québec se situent en-dessous du taux d'inflation depuis 1984.

que moteur de développement économique se poursuit, apparemment sans trouver de solution ... En effet, face aux critiques qui fusaient de toutes parts, Hydro-Québec assouplit les règles d'admissibilité au programme de rabais tarifaires.

> "Le règlement précédent (règlement 334) stipulait que pour être admissibles, les industries devaient s'engager à faire un investissement en capital qui augmentait leur capacité de production et leur consommation électrique en puissance et en énergie. A l'avenir, seule l'augmentation électrique en puissance et en énergie est requise." (20)

On constate que les développements récents en matière de tarification éloignent passablement Hydro-Québec des principes énoncés dans le Livre Blanc de 1978 (p. 67). Ce programme de rabais tarifaires ne doit cependant pas être confondu avec "la politique de l'aluminium"(*) qui vient d'être récemment élargie à d'autres secteurs grands consommateurs d'électricité tels que l'électrochimie, l'électrométallurgie et la chimie minérale. En effet,

> "Cette politique prévoit que, s'il y a un manque à gagner de la part d'Hydro-Québec, dépassé un tarif plafond, c'est le gouvernement qui en assume la responsabilité." (21)

Yves Duhaime, devenu ministre des Finances après un séjour au ministère de l'Energie et des Richesses naturelles, semble avoir trouvé la solution à la difficile question de la tarification préférentielle. Annonçant la création d'un Fonds de développement des ressources dans lequel le gouvernement placerait le fruit de la vente des actions privilégiées d'Hydro-Québec (à venir prochainement) et les revenus provenant du secteur des richesses naturelles tels que droits miniers, redevances hydrauliques, droits de coupe en forêt et dividendes d'Hydro-Québec, le ministre déclare:

> "Une attitude responsable à l'égard de la gestion du patrimoine de nos ressources naturelles voudrait que la très grande partie, sinon la totalité des revenus récoltés par l'Etat dans ce secteur (des richesses naturelles) soit réinvestie en priorité dans le secteur des richesses naturelles.

(*) On désigne de ce nom les rabais considérables dans les tarifs d'électricité accordés à d'énormes alumineries comme celle de Reynolds, puis de Péchiney, pour assurer leur implantation au Québec.

> Non seulement une telle politique pourrait assurer la perpétuation et la croissance des avantages que procurent à l'économie québécoise les ressources naturelles, mais elle permettrait aussi de développer encore plus nos régions qui doivent compter sur ce secteur de notre économie. (...) (Ce fonds) permettra en outre d'assurer la réorientation des actifs détenus par le gouvernement dans les entreprises d'Etat vers de nouveaux placements dans le secteur des ressources." (22)

Assez ironiquement, c'est avec une partie de l'argent qu'il retire d'Hydro-Québec que le gouvernement pourra subventionner la venue d'entreprises génératrices d'emplois dans le secteur des richesses naturelles. Pendant ce temps, Hydro-Québec pourra peut-être enfin poursuivre sa politique qui consiste à uniformiser les tarifs à l'intérieur d'une même catégorie d'usagers, mettant ainsi fin à un sujet de discorde avec le gouvernement. Car, il faut bien le dire, c'est le gouvernement lui-même, auteur du Livre Blanc, qui déroge aux principes qui y sont contenus, alors qu'Hydro-Québec veut s'en faire la fidèle interprète.

b) Les ponctions du gouvernement dans les coffres d'Hydro-Québec

Contrairement à plusieurs de ses soeurs, Hydro-Québec a toujours été une entreprise d'Etat rentable. Faut-il voir là l'une des raisons ayant incité le gouvernement à pratiquer d'importantes ponctions dans les coffres de l'entreprise? Il serait tentant de répondre à cette question par l'affirmative puisque au fur et à mesure qu'Hydro-Québec semblait délaisser l'objectif de fournir l'électricité "au plus bas taux", ses sorties de fonds destinées à l'Etat prenaient de l'importance en valeur absolue. L'argument utilisé par le gouvernement pour justifier ces diverses formes de prélèvement, c'est qu'Hydro-Québec doit désormais se comporter comme une entreprise qui fait des profits. Mais cela n'explique peut-être pas tout.

On peut aussi prétendre que le gouvernement, en présence d'un niveau de profits élevé d'Hydro-Québec, n'avait pas d'autres choix vis-à-vis de l'opinion publique que d'abaisser les tarifs ou d'aller pratiquer

une ponction importante dans l'entreprise. C'est cette deuxième solution qui a été retenue parce que, selon le ministre des Finances:

> "Les profits d'Hydro-Québec atteignent (...) 700 000 000$ et pourraient approcher dans quelques années 2 000 000 000$. D'aucuns diront alors qu'il faudrait stabiliser ou même réduire le prix de l'électricité. Mais il serait contraire au sens commun que notre électricité soit vendue à aussi bon compte par rapport aux autres types d'énergie. Cela conduirait, en effet, à un gaspillage de nos ressources hydro-électriques, qui, bien qu'abondantes ne sont pas illimitées. En particulier, alors que les coûts d'énergie augmentent rapidement et que le taux d'inflation est vif, comment va-t-on persuader les citoyens qu'il faut économiser l'énergie si, pour ce qui a trait à l'électricité, c'est le seul prix qui baisse ou, en tout cas, n'augmente pas? Il faut donc considérer, ce qui d'ailleurs est manifeste, que la nationalisation de l'électricité est le meilleur placement qu'ait jamais fait la collectivité québécoise et qu'il est maintenant temps que (... cela rapporte) à l'ensemble de la population." (23)

Un autre argument évoqué par le ministre des Finances consistait à dire que les sommes versées par Hydro-Québec allaient permettre au gouvernement de faire profiter les générations actuelles des profits d'Hydro-Québec. Selon le ministre en effet, en l'absence de telles sorties de fonds en faveur de l'Etat, Hydro-Québec aurait été portée à atteindre un taux d'autofinancement élevé, qui n'aurait bénéficié qu'aux générations futures.

> "Ayant sextuplé ses profits en dix ans, elle (Hydro-Québec) est maintenant menacée, si l'on peut dire, de payer ses barrages comptant.
> (...)
> Si on laisse le prix du courant électrique suivre le rythme de l'inflation, on arrivera à une situation où, dans quelques années, Hydro-Québec autofinancera 60 pour cent de tous ses investissements, ce qui serait exceptionnel parmi les sociétés d'Etat du même genre en Amérique du Nord. Payer comptant des investissements qui vont durer 50 ans ou davantage ne serait d'ailleurs pas le moindre des paradoxes." (24)

Enfin, il convient de noter que des prélèvements importants pratiqués à ce moment ne pouvaient qu'alléger les difficultés budgétaires du gouvernement, aux prises avec un déficit sans précédent.

On aurait tort cependant de prétendre que l'appétit du gouvernement obéissait aux seuls impératifs budgétaires de l'Etat. D'ailleurs, le ministre des Finances n'a-t-il pas annoncé qu'une partie importante des fonds provenant d'Hydro-Québec servirait prioritairement à financer la modernisation des entreprises privées, conformément à l'objectif de développement économique, et à souscrire au capital-actions des autres sociétés d'Etat? En bref, Hydro-Québec était appelée à contribuer de ses deniers à un changement de politique important du gouvernement à l'égard de ses sociétés d'Etat, dans le sens d'un rapprochement avec la situation des entreprises privées.

Chose surprenante aussi: malgré toutes les récriminations entendues ces dernières années, l'apport d'Hydro-Québec aux recettes publiques ne demande pas plus d'effort qu'autrefois de la part de la société d'Etat. En effet, bien que la rondelette somme de 380 millions de dollars remise au gouvernement en 1984 soit huit fois supérieure aux 46 millions de 1970, ces montants représentent dans les deux cas un peu plus de 9% des revenus d'exploitation de l'entreprise (voir tableau III-2). Par conséquent, la société d'Etat n'est pas plus en mauvaise posture de ce point de vue qu'elle ne l'était voilà quinze ans. Il convient cependant de souligner que le tableau III-2 sous-estime légèrement la proportion des revenus qu'Hydro-Québec verse au gouvernement depuis 1979. En effet depuis cette date, Hydro-Québec, à l'instar des autres sociétés d'Etat, n'est plus exonérée du paiement de la taxe de vente auprès de ses fournisseurs. Notre tableau ne tient pas compte de ce facteur.

Ajoutons aussi pour fournir une image complète, que les ponctions gouvernementales se sont considérablement alourdies depuis les années 78-79. En fait, le tableau montre que l'année 1979, coïncidant avec le second choc pétrolier, marque le point d'inflexion de la politique gouvernementale. En effet de 1970 à 1979, les ponctions gouvernementales exprimées en pourcentage des revenus d'Hydro-Québec deviennent progressivement moins lourdes, alors que la tendance inverse est observée par la suite.

Quoiqu'il en soit, la contribution d'Hydro-Québec au Trésor québécois, bien qu'elle ne soit pas de nature à compromettre sa situation financière, réduit considérablement sa marge de manoeuvre. Par conséquent, cette mesure s'inscrirait dans la même ligne que les autres interventions gouvernementales visant à réduire l'autonomie de la société d'Etat. On ne s'étonnera donc pas de la résistance des dirigeants d'Hydro-Québec chaque fois que l'emprise du gouvernement sur les fonds de l'entreprise s'affermissait.

La contribution d'Hydro-Québec au Trésor public a depuis toujours constitué un sujet de friction entre le gouvernement et la société d'Etat. Les ponctions gouvernementales ont pris diverses formes au cours des ans: taxes diverses ou dividendes.

Tableau III-2

Les ponctions de l'Etat dans les coffres d'Hydro-Québec, 1970 à 1984
(en millions de dollars)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
gouvernement du Québec															
Redevance	28	29	30	27	20	20	20	20	20	5(1)	--	--	--	--	--
Taxe sur le capital	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	43(2)	98	108	115
Dividende	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	7	7	60	156
Total	28	29	30	27	20	20	20	20	20	5(3)	--	50	105	168	271
En % des revenus d'exploitation	5,7	5,4	5,2	4,0	2,5	2,2	1,8	1,6	1,2	0,3	0,0	1,8	3,2	4,8	6,5
municipalités															
Taxe foncière	18	19	19	19	18	19	19	20	20	20	6	8	16	18	18
Taxe de 2% du rev. brut	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	51	63	71	83	91
Total	18	19	19	19	18	19	19	20	20	20	57	71	87	101	109
En % des revenus d'exploitation	3,6	3,5	3,3	2,8	2,3	2,1	1,7	1,6	1,2	1,0	2,3	2,5	2,6	2,8	2,6
prélèvements totaux	46	48	49	46	38	39	39	40	40	25	57	121	192	269	380
En % des revenus d'exploitation	9,3	9,0	8,4	6,8	4,8	4,2	3,6	3,1	2,5	1,3	2,3	4,3	5,8	7,4	9,1

(1) La redevance d'un montant forfaitaire de 20 millions de dollars par année a été abolie après le 1er trimestre 1979.

(2) La taxe sur le capital est entrée en vigueur le 1er juillet 1981. Pour une année complète, la taxe aurait donc été d'environ 86 millions de dollars.

(3) A partir de mars 1979, les achats d'Hydro-Québec sont assujettis à la taxe de vente au détail. A défaut de ne pas être spécifiquement indiqués dans les rapports annuels, les montants que représentent cette taxe ne figurent pas ci-haut.

1. La fiscalité

Nous allons ici reprendre dans ses grandes lignes le statut fiscal d'Hydro-Québec, qui a subi au cours des années des modifications assez radicales, tantôt dans le sens de l'allègement, tantôt dans le sens contraire.

Il est vrai qu'Hydro-Québec en tant que société d'Etat, est exemptée de l'impôt sur le revenu du Québec, mais le gouvernement s'est quand même ingénié à lui imposer des taxes de toutes sortes, tant au niveau provincial que municipal. Il fut un temps où l'entreprise versait à l'Etat une redevance d'un montant fixe. A partir de 1964, à cette redevance s'ajoutait une taxe proportionnelle au volume de production, ce qui donnait alors un total d'environ 20 millions de dollars, lequel était devenu 30 millions en 1972.

En 1973, on abolit la taxe sur l'énergie produite, pour la remplacer par une redevance annuelle fixe de 20 millions de dollars, ce qui représentait une économie appréciable pour Hydro-Québec.(**) En 1979, nouveau changement: on abolit la redevance fixe de 20 millions mais on assujettit les achats de l'entreprise à la taxe de vente à la consommation de 8%.(*) Selon M. Jacques Parizeau, cette mesure devrait ajouter des dépenses annuelles d'environ 20 millions de dollars à Hydro-Québec et à sa filiale, la Société d'Energie de la Baie James (SEBJ).(25)

Puis, en 1981, la contribution d'Hydro-Québec au Trésor de la province s'accentue. Les prélèvements du gouvernement prennent la forme de dividendes comme on le voit ci-après mais aussi d'une taxe sur le capital de 0,3% (taux relevé en juillet 1981 à 0,45%) à l'instar des entreprises privées. Assez paradoxalement, c'est la forme de prélèvement

---

(*) Cette taxe a été relevée à 9% en août 1982. A noter que toutes les sociétés d'Etat, institutions publiques et tous les ministères ont été assujettis en même temps qu'Hydro-Québec à payer cette taxe de vente à leurs fournisseurs en 1979.

(**) Par contre, on s'attendait à l'époque à un certain plafonnement de la production d'Hydro-Québec, par suite de l'apport de Churchill Falls.

qui a été la moins décriée en 1981 qui a rapporté le plus au gouvernement: 43 millions pour une demie-année contre un dividende de 7 millions pour l'année 1981.

Un dernier point à souligner c'est que depuis 1964, les ventes d'électricité, à l'instar des ventes de gaz naturel pour fins de consommation, sont assujetties à la taxe de vente au détail. Cette taxe de 8% (portée à 9% depuis août 1982) est payée directement par le consommateur: elle n'affecte donc pas la situation financière d'Hydro-Québec. Par contre, cette taxe, qui procurait des recettes de 211 millions de dollars en 1984[26] dote le gouvernement d'un moyen de jouer sur la position concurrentielle de l'électricité par rapport aux autres formes d'énergie. C'est ainsi qu'en abolissant la taxe de vente sur le gaz naturel le ler janvier 1983, le gouvernement rendait le prix de cette forme d'énergie encore plus attrayant par rapport à l'électricité, et cela conformément à sa politique énergétique. La mesure, toujours en vigueur à l'heure actuelle, ne manque pas d'irriter Hydro-Québec, d'autant plus que le Québec constitue l'une des rares provinces canadiennes à imposer une taxe de vente sur l'électricité.

Mais c'est surtout au niveau des taxes foncières qu'Hydro-Québec laisse paraître son mécontentement, affirmant en commission parlementaire que Québec constitue la seule province qui taxe les équipements de production hydro-électrique.[27] Il faut dire que du point de vue taxation municipale, Hydro-Québec a connu des changements brusques et accentués. Antérieurement à la nationalisation de 1963, elle ne versait de taxes municipales que sur ses terrains et bâtisses. Avec l'absorption des compagnies privées, une grande confusion s'ensuivit. Hydro-Québec hérita des obligations fiscales des anciennes entreprises privées, qui payaient des taxes foncières sur tous les biens immobiliers (terrains, bâtisses, équipements, barrages, centrales). De plus, Hydro-Québec devait se soumettre aux rôles d'évaluations de quelque 1 600 municipalités.[28]

En 1971, le gouvernement, donnant suite aux récriminations d'Hydro-Québec, fit exclure des rôles d'évaluation tout ce qui n'était

pas terrains et bâtisses. Toutefois, pour atténuer l'impact négatif d'une telle décision sur les finances municipales, on obligea Hydro-Québec à verser en compensation une redevance annuelle fixe pour 10 ans et dégressive par la suite jusqu'à extinction complète des redevances.

En 1979, année de la réforme de la fiscalité municipale, nouveau revirement: à la taxe foncière proprement dite, s'ajoute une taxe d'affaires et un impôt de 3% sur les ventes d'électricité au Québec, destiné à être redistribué entre les municipalités.

Le tableau III-2 montre qu'antérieurement à 1979, les taxes foncières constituaient une charge fiscale plutôt stable se situant autour de 20 millions de dollars par année. En 1980, les taxes foncières et les "en-lieu" de taxes versés par Hydro-Québec passent brusquement du simple au triple et, à peine cinq ans après la réforme de la fiscalité municipale, elles s'élevaient à plus de 100 millions de dollars. De toute évidence, Hydro-Québec ne pouvait jouir d'une aisance financière incontestable aux yeux du gouvernement sans en faire profiter d'autres organismes du secteur public, moins bien nantis.

2. Les prélèvements sous forme de dividendes

Mais la ponction gouvernementale sur Hydro-Québec ne se limite pas à la seule charge fiscale. Depuis 1981, Hydro-Québec doit en effet verser un dividende à son nouvel et unique actionnaire, le ministre des Finances.

Cette dernière initiative allait susciter une vive opposition de l'entreprise, qui, constatant dans un premier temps qu'elle ne fera pas reculer le gouvernement, tenta ensuite de faire en sorte qu'on reconnaisse formellement au conseil d'administration le pouvoir de recommander le dividende. Mais ce fut peine perdue. Il faut ajouter que la proposition gouvernementale fut très contestée par l'opposition et aussi par la presse. Le ministre des Finances a même reconnu par la suite que

la proposition du Conseil (dont les pouvoirs sont déjà fort restreints) n'était pas sans mérite.

Les dividendes sont donc déterminés par le gouvernement lui-même selon une formule qui protège néanmoins l'entreprise contre un prélèvement abusif. En effet, le dividende annuel ne peut excéder le "surplus susceptible de distribution", à savoir une somme égale à 75% du bénéfice d'exploitation et du revenu net de placement moins la dépense brute d'intérêt.(*) De plus, un dividende ne peut être déclaré s'il a pour effet de réduire à moins de 25% le taux de capitalisation.(**)

Les dividendes qui étaient plutôt modestes au début (7 millions en 1981 et en 1982) grossissent par la suite: 60 millions en 1983 et 156 millions en 1984. Et s'il faut en croire le ministre des Finances, ces dividendes sont appelés à prendre encore plus d'importance dans l'avenir avec le ralentissement de la croissance des dépenses d'intérêt causé par une chute des taux d'intérêt mais aussi par une diminution des investissements. Cette perspective a de quoi irriter les dirigeants d'Hydro-Québec, chez qui le gouvernement est depuis 1981 venu chercher le dividende maximum permis par la loi (voir tableau III-3).(***)

Il faut dire néanmoins qu'avec la vente prochaine d'actions privilégiées dans le public, les dividendes qui devront être versés aux

---

(*) La dépense brute d'intérêt comprend les intérêts sur la dette à long terme, les intérêts sur les avances bancaires et les billets à payer ainsi que l'amortissement de l'escompte et des frais d'émission des obligations.

(**) Taux de capitalisation =

$$\frac{\text{capital-actions payé} + \text{bénéfices non répartis} - \text{dividende déclaré}}{\text{capital-actions payé} + \text{bénéfices non répartis} - \text{dividende déclaré} + \text{dette à long terme}}$$

(***) Il semble que le ministre des Finances ait été trop "optimiste". Hydro-Québec ne versera pas de dividende en 1985, ni en 1986 semble-t-il. Cela constituerait un manque à gagner de $294 millions dans le prochain budget du gouvernement (La Presse, 28 nov. 1985, "Hydro-Québec ne versera aucun dividende au gouvernement".)

détenteurs de telles actions amoindriront d'autant le dividende du gouvernement. Pierre Fortier, porte-parole de l'opposition libérale en matière énergétique, perçoit la soit-disante "privatisation" d'Hydro-Québec comme une manoeuvre scandaleuse de la part d'un gouvernement. Voici pourquoi:

> "... avant la loi 16 qui a instauré l'obligation de payer un dividende au gouvernement, l'Hydro-Québec était en quelque sorte une vaste coopérative dont tous les Québécois étaient les sociétaires. Depuis 1944, ils bénéficiaient de "ristournes" sous forme de tarifs parmi les plus bas en Amérique.
> (...)
> Ainsi, avec le nouveau projet d'émission d'actions, le gouvernement manifeste l'intention de revendre aux Québécois une partie de ce qu'il leur a "confisqué" en 1981. Ce faisant, il privilégiera les détenteurs d'actions au détriment des autres Québécois, à la suite d'une mise de fonds dont la destination ultime ne sera même pas l'Hydro-Québec. Drôle de façon d'associer les Québécois au développement de l'Hydro-Québec. (...) Cela obligera l'Hydro-Québec à aller chercher chez les abonnés des fonds pour rémunérer ces actionnaires, dont elle n'aura jamais touché un cent." (29)

Tableau III-3

Surplus susceptible de distribution, 1981 à 1984

	1981	1982	1983	1984
Bénéfice d'exploitation	1466	1771	1984	2310
Revenu net de placement	73	99	62	70
	1539	1870	2046	2380
Dépense brute d'intérêt	(1529)	(1860)	(1965)	(2172)
	10	10	81	208
Surplus susceptible de distribution (75% de la ligne ci-dessus)	7,5	7,5	60,8	156
Taux de capitalisation si un tel dividende était déclaré	26,4	26,8	27,9	26,2
Dividende effectivement déclaré	7,0	7,0	60,0	156

Ainsi donc, le gouvernement, surtout depuis 1981, ne se gêne pas pour effectuer des prélèvements importants chez Hydro-Québec. C'est une situation assez exceptionnelle parmi les sociétés d'Etat puisque la plupart d'entre elles font tout juste leurs frais ou ne font que de faibles bénéfices. Plusieurs arguments sont utilisés pour justifier ces prélèvements. Sur le plan économique, ils ont permis d'élever les tarifs, qui, on l'a vu ne sont pas vraiment liés aux coûts de production. Ils permettent aussi de soulager quelque peu les budgets du gouvernement du Québec ainsi que ceux des municipalités. Ils permettent enfin de répondre aux accusations selon lesquelles les entreprises publiques font une concurrence déloyale aux entreprises privées, puisqu'elles reçoivent toutes sortes d'avantages du gouvernement. Ceci est beaucoup moins vrai maintenant dans le cas d'Hydro-Québec, considérée à certains égards comme une entreprise privée. Ce qui est certain, c'est que le gouvernement contrôle la situation parfaitement et que les prélèvements dont il est question dans cette section constituent un élément souple de ce contrôle.

c) La prévision de la demande et le financement des grands travaux

La prévision de la demande, la planification des investissements et le financement des travaux sont des activités inter-reliées pour Hydro-Québec. Pour réaliser son mandat qui était jusqu'en 1978 de fournir l'électricité à quiconque lui en fait la demande au Québec, l'entreprise doit maintenir une offre au moins égale à la demande. Et puisqu'il faut compter environ dix ans de la conception à la mise en opération d'un complexe hydro-électrique, Hydro-Québec doit prévoir la demande au moins dix ans à l'avance. Cette prévision de la demande est donc au coeur des programmes d'investissement de l'entreprise; programmes qu'il faut ensuite financer.

En 1978 cependant, le législateur subordonne la planification d'Hydro-Québec à la politique gouvernementale en matière d'énergie, dont un des éléments importants est la possibilité de substituer une forme d'énergie à l'autre. C'est donc dire que les prévisions de

la demande de l'entreprise doivent sinon concorder au moins se rapprocher de celles du ministère de l'Energie et des Ressources qui elles, sont établies dans le cadre plus large d'une politique énergétique. Deux des objectifs de cette politique sont ainsi susceptibles d'entraîner une baisse du taux de croissance de la demande pour l'électricité: les programmes d'économie d'énergie et la pénétration du gaz naturel dans diverses régions du Québec.

Les conséquences pour Hydro-Québec sont considérables. Alors qu'auparavant, elle maintenait une attitude passive à l'égard de la demande, se contentant d'en prévoir l'évolution "spontanée" le mieux possible, elle fait face maintenant à une politique énergétique qui veut influencer la demande d'énergie, en l'occurence provoquer un ralentissement de son taux de croissance tout en favorisant l'électricité par rapport au pétrole et en suscitant une plus grande pénétration du gaz. On comprend facilement qu'Hydro-Québec se soit sentie désemparée par la complexité de la nouvelle situation. En fait elle n'a pu s'ajuster assez rapidement de sorte que tout son système prévisionnel s'est trouvé bouleversé, et cela au moment où la crise économique allait de son côté amener ses propres distortions. C'est tout le système de planification des investissements qui s'est soudain trouvé déstabilisé.

Donc dans la mesure où la croissance de la demande intérieure détermine l'ampleur des investissements nécessaires, et que cette demande obéit à des objectifs volontaristes du gouvernement, l'autonomie traditionnelle de l'entreprise en matière de programmes d'investissement s'en trouve passablement affectée. Signalons enfin qu'en 1983, la loi d'Hydro-Québec était amendée de nouveau de façon à permettre à la société d'Etat de réaliser des investissements en vue de satisfaire les besoins d'utilisateurs situés à l'extérieur du Québec.

De quelle façon Hydro-Québec s'est-elle acquittée en pratique de cette tâche de prévoir la demande? Sans entrer dans les détails, on peut dire que l'entreprise s'en est très bien tirée jusqu'en 1974. Il faut dire qu'à l'époque, la remarquable stabilité de la croissance de

la demande, oscillant entre 7,5% et 8% annuellement,[30] lui facilitait grandement la tâche. Les séquelles de la crise de l'énergie allaient venir brouiller les cartes au grand dam de la société d'Etat, qui continua de baser ses prévisions et ses programmes d'investissement sur des taux de croissance historiques. Cette tradition était si bien ancrée au sein de l'entreprise que même après avoir constaté des signes avant-coureurs de la baisse, Hydro-Québec a mis du temps à reviser ses prévisions. Les écarts entre les prévisions et la réalité ont sans doute été perçus au début comme tout-à-fait temporaires.

Le gouvernement pour sa part soupçonne que la conjoncture n'est pas seule en cause et se penche sur la question dès 1974. Ses doutes sont confirmés par une étude du ministère des Richesses naturelles, qui prévoit un fléchissement graduel et inéluctable du taux de croissance annuel de la demande entre 1975 et 1990. Une stagnation du taux de croissance démographique, une importance accrue du secteur tertiaire, moins "énergivore" par rapport au secteur secondaire, et enfin une élasticité plus grande de la demande au prix de l'énergie sont, selon l'étude, des éléments d'ordre structurel qui viendront bouleverser la demande d'électricité pendant les quinze années suivantes.[31] Les prévisions du ministère évaluent le taux de croissance de la demande à 6% en 1975 mais diminuant ensuite graduellement pour atteindre 3% en 1990. Très éloignées de l'évaluation d'Hydro-Québec à la même époque (+ 8%), ces prévisions sont jugées trop pessimistes par l'opposition et par Hydro-Québec. On s'apercevra plus tard que les évaluations du ministère n'étaient pas aussi "farfelues" qu'on le croyait.

Il faut attendre 1978, avec la publication du Livre Blanc, pour voir le gouvernement du Québec rendre publiques ses évaluations prévisionnelles. Alors que le Livre Blanc prévoit un taux de croissance de la demande de 6,4% entre 1978-1985, Hydro-Québec porte son évaluation à 7,75%. Or, les faits démontreront une fois de plus que les prévisions du ministère de l'Energie et des Ressources étaient plus justes que celles de la société d'Etat.

Il ne faut pas s'étonner outre-mesure de ces disparités dans les prévisions. Elles ne mettent pas nécessairement en cause la compétence des experts. Compte tenu du caractère très aléatoire de beaucoup de facteurs entrant dans les calculs, les "prévisionnistes" établissent souvent une "fourchette" comportant un maximum, un minimum et toutes les situations intermédiaires. Par la suite, on fera un choix comportant une part d'intuition mais aussi une inflexion basée souvent sur ce que l'on considère comme souhaitable. De ce point de vue, on peut dire que le souhaitable chevauche souvent le probable. Ainsi le souhaitable pour le ministère se situait au bas de la fourchette (économies d'énergie) alors que c'était l'inverse pour Hydro-Québec (utilisation maximale de la capacité installée).

Depuis la publication du Livre Blanc, Hydro-Québec ne cesse de réviser à la baisse ses prévisions au point que certains croient que l'entreprise est en train de commettre l'erreur inverse: celle de sous-estimer la demande.

> "C'est l'avis des analystes du ministère québécois de l'Energie et des Ressources. Dans des prévisions en date de septembre 1983, ceux-ci anticipent une croissance de 3,3% par an entre 1981 et 1995 pour la demande totale d'électricité au Québec, et de 4,0% par an pour les ventes intérieures d'Hydro-Québec; c'est donc nettement plus que les taux correspondants de la firme pour la même période (2,2% et 2,7% par an). Les experts gouvernementaux en concluent que les prévisions d'Hydro-Québec correspondent à la limite tout à fait inférieure de la fourchette des prévisions possibles." (32)

Donc, d'une période marquée par une planification des investissements sans surprise, Hydro-Québec est entrée, non sans y laisser quelques plumes, dans une ère de grands bouleversements: crise de l'énergie de 1973-1974 et de 1979-1980, conjoncture économique défavorable, changement structurel de la demande, etc.. Mais la planification des investissements est loin d'être l'unique défi des dirigeants: encore faut-il financer ces "méga-projets". Et pour trouver un financement à des conditions avantageuses, il est une chose que l'entreprise doit démontrer: sa santé financière.

Dans sa gestion financière, Hydro-Québec tient compte de l'évolution de certains indices qui, à ses yeux, lui assurent un accès privilégié aux marchés financiers. Deux d'entre eux attirent principalement l'attention des dirigeants: le taux de capitalisation et le taux de couverture des intérêts.

Le taux de capitalisation sert à évaluer l'importance de l'avoir des actionnaires dans le financement à long terme de l'entreprise.

$$\text{taux de capitalisation} = \frac{\text{avoir des actionnaires}}{\text{avoir des actionnaires} + \text{dette à long terme}}$$

L'objectif d'Hydro-Québec est de maintenir ce ratio à un minimum de 25%.(33) Ce ratio semble avoir obtenu l'assentiment du gouvernement puisqu'il est reconnu indirectement dans la loi d'Hydro-Québec à partir de 1981.

> "Toutefois, à l'égard d'un exercice financier, il ne peut être déclaré aucun dividende dont le paiement aurait pour effet de réduire à moins de 25% le taux de capitalisation de la Société à la fin de cet exercice." (34)

Depuis 1971, Hydro-Québec a atteint presque toujours son objectif (voir tableau III-4). Signalons que sur ce plan, Hydro-Québec se compare avantageusement aux autres entreprises publiques de production d'électricité au Canada (voir la figure III-1).

Tableau III-4

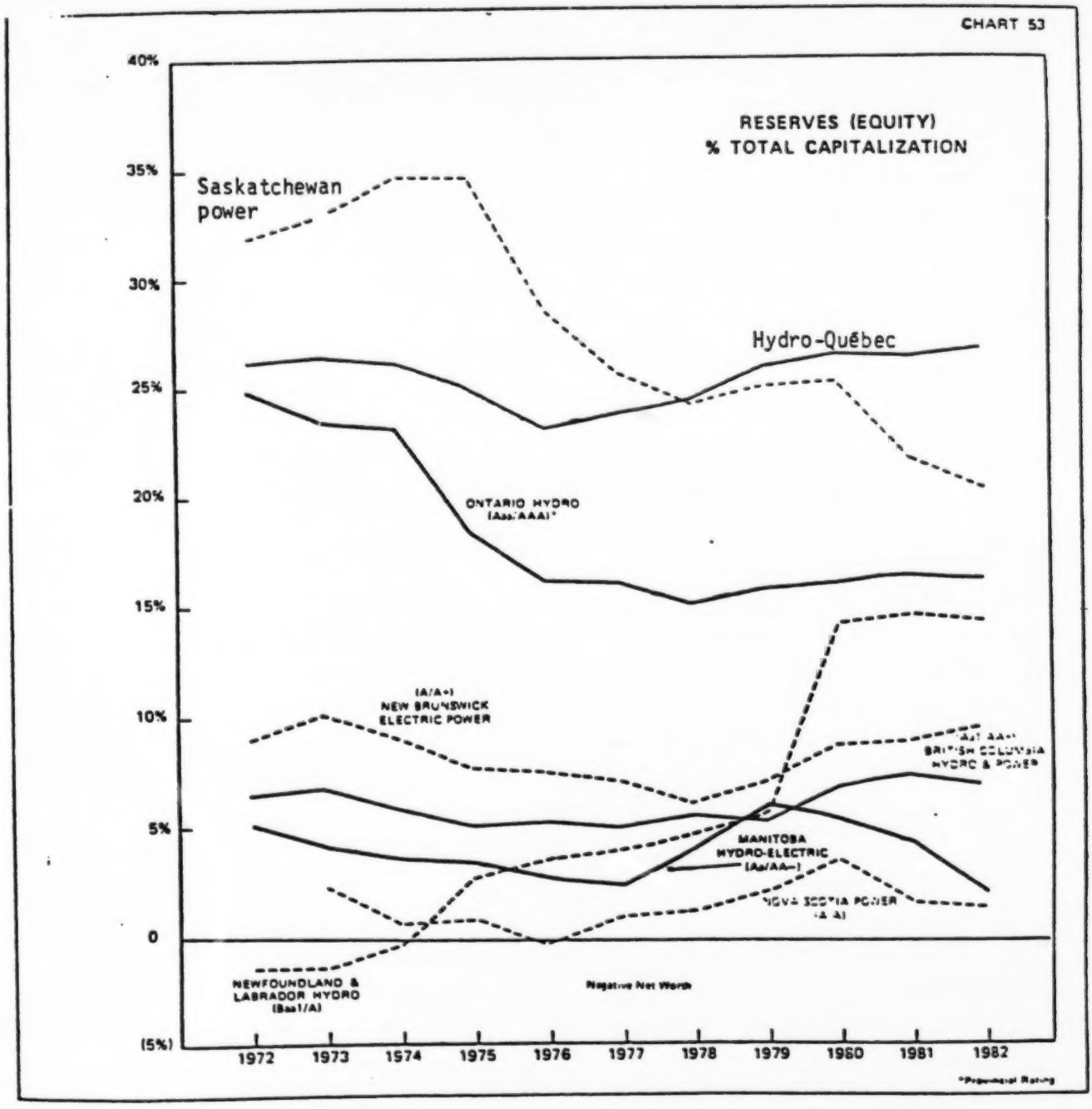
Hydro-Québec, Taux de capitalisation, 1971-1984

1971	26,2%	1978	24,1%
1972	26,1	1979	25,3
1973	26,1	1980	25,9
1974	26,1	1981	25,6
1975	25,0	1982	26,3
1976	22,9	1983	27,9
1977	23,6	1984	26,2

Sources: Kidder, Peabody. Hydro-Québec, Corporate Finance, New York, novembre 1983.

Hydro-Québec, Rapports annuels, 1983-1984.

Figure III-1



Source: Kidder Peabody & Co. Corporate Finance. Hydro-Québec, New York, Novembre 1983, p. 157.

Un deuxième indice utilisé par Hydro-Québec est le taux de couverture des intérêts que l'entreprise détermine comme suit:

$$\text{Taux de couverture des intérêts} = \frac{\text{Bénéfice net d'exploitation + revenu net de placement}}{\text{Total des intérêts + amortissement de l'escompte + frais d'émission sur obligations}}$$

Jusqu'à récemment, Hydro-Québec visait comme objectif de maintenir un taux de couverture des intérêts de 1,25. C'est donc dire qu'elle fixait ses tarifs de façon à ce que les bénéfices couvrent une fois et un quart le service de la dette. Ce critère était d'ailleurs accepté du gouvernement comme en témoigne les propos du ministre Joron en 1977:

> "Avec le temps, nous avons raffiné les critères qui définissent, qui servent de guide ou de balises pour déterminer ce que la loi entend par saine gestion, par saine pratique financière. Parmi ces critères, il y en a deux qui, constamment au cours des années sont retenus. L'un veut qu'Hydro-Québec couvre ses intérêts dans une proportion d'au moins 1,25." (35)

A peu près au même moment, un rapport d'experts financiers de la firme Kidder Peabody & Co. fait état du conservatisme de la méthode de calcul d'Hydro-Québec. Selon l'étude, la société d'Etat maintiendrait un taux de couverture des intérêts plus élevé que ce que les financiers américains considèrent comme un niveau raisonnable:

> "In effect, the maintenance of 1,25 times coverage computed in this conservative fashion, will act to raise equivalent Moody's and SEC coverages, presently at 1,63 times earned, even higher." (36)

Etant donné que le maintien d'un taux de couverture des intérêts de 1,25 est fréquemment évoqué pour justifier la proposition tarifaire d'Hydro-Québec, on peut penser que les tarifs de la Société sont beaucoup plus élevés que nécessaire. Mais puisque les hausses de tarifs servaient également les intérêts du gouvernement, qui espérait par là sensibiliser le public aux économies d'énergie, le gouvernement ne se formalise pas, ouvertement du moins, de l'attitude d'Hydro-Québec.

On constate toutefois que depuis la publication du rapport Kidder Peabody en 1977, le taux de couverture des intérêts est constamment en-dessous de 1,25, atteignant même un niveau très voisin de 1,00 pendant trois années consécutives (voir tableau III-5). Cette pratique est sanctionnée par la loi 16 en 1981; cette loi prévoit en effet qu'aucun dividende ne pourra être déclaré si le taux de couverture des intérêts tombait en deça de 1,00.

Mais ce n'est que l'année suivante qu'Hydro-Québec admit avoir révisé à la baisse son objectif.

> "A long terme, Hydro-Québec vise à maintenir un taux de couverture des intérêts au moins égal à 1,00." (37)

Si l'on examine le tableau III-6, on constate qu'avec cet objectif, Hydro-Québec se rapproche davantage de la situation qui prévaut dans les autres compagnies canadiennes, tout en occupant cependant la meilleure place parmi elles.

Le gouvernement aurait-il influencé la décision d'Hydro-Québec? C'est probable. Une chose est sûre cependant, c'est que cette décision va dans le sens des nouveaux objectifs d'Hydro-Québec. En effet, face aux surplus d'électricité et à la concurrence accrue que livrent les autres formes d'énergie, Hydro-Québec décide en 1982 d'adopter une stratégie commerciale plus vigoureuse. L'un des éléments de cette stratégie consiste justement à accroître la position concurrentielle de l'électricité en augmentant le prix de cette denrée moins que les formes d'énergie substituts. Une façon d'y arriver est d'abaisser le taux de couverture des intérêts, mais sans toutefois que cela n'affecte le coût des emprunts.

Ainsi on constate que la conciliation des divers objectifs gouvernementaux en matière de politique énergétique n'est pas facile. Selon que le gouvernement met l'accent sur l'un ou l'autre des objectifs: pénétration du gaz naturel, économies d'énergie, ponction à faire sur les revenus de l'entreprise, il risque de "déstabiliser" Hydro-Québec. La marge d'autonomie de celle-ci en est réduite d'autant.

Bien que le taux de couverture ait baissé bien en-dessous de 1,25 ces dernières années, la cote de l'entreprise sur les marchés financiers n'en est pas affectée. Bien plus, une étude comparative réalisée par Kidder Peabody & Co. publiée en 1983 recommande que la cote de crédit d'Hydro-Québec soit révisée à la hausse (en fait au niveau de celle d'Hydro-Ontario):

> "In summary, the record of performance by Hydro-Québec as compared to the performances of the Canadian provincial utilities analyzed is without equal.
> Its current A1/AA - ratings by Moody's and Standard & Poor's appear undervalued on the merits of Hydro-Québec alone. Given continued constructive support by the Province for its financial policies together with provincial guarantees for its debentures, we are convinced that Hydro-Québec will continue its unexcelled performance. Moreover, as the premier electric utility in the western world, we expect that the securities of Hydro-Québec will eventually be accorded the Aaa/AAA ratings by Moody's and Standard & Poor's that it has so deservedly earned." (38)

Tableau III-5

Hydro-Québec

Evolution du taux de couverture des intérêts, 1964-1984

1964	1,45	1975	1,29
1965	1,30	1976	1,23
1966	1,18	1977	1,16
1967	1,32	1978	1,20
1968	1,27	1979	1,19
1969	1,23	1980	1,18
1970	1,46	1981	1,02
1971	1,50	1982	1,01
1972	1,33	1983	1,04
1973	1,31	1984	1,10
1974	1,39		

Source: Hydro-Québec, Rapports annuels.

Tableau III-6

Taux de couverture des intérêts comparatifs avec les autres services d'électricité publics canadiens

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Hydro-Québec	1,29	1,23	1,16	1,20	1,19	1,18
Ontario Hydro	0,62	0,71	0,87	0,87	0,98	0,96
BC Hydro	0,59	0,78	0,94	0,94	0,88	1,08
NFLD & Labrador Hydro	0,76	0,76	0,88	0,90	0,85	0,94
Saskatchewan Power	1,14	1,26	1,18	1,15	1,31	1,07
Manitoba Hydro	0,68	0,57	0,63	0,95	1,02	0,84

Source: Lévesque Beaubien Inc., op. cit., p. 12.

On constate que la gestion financière d'Hydro-Québec est excellente et que malgré les énormes emprunts de l'entreprise, qui ne peuvent que se répercuter sur le service de la dette, les bénéfices restent à un niveau élevé, après avoir atteint, au début des années 80 des niveaux sans précédents.(*) C'est sans doute cette situation, tout autant que la garantie gouvernementale des emprunts, qui permet à l'entreprise de se présenter sans problèmes sur les grands marchés financiers. Cette situation est reconnue par les conseillers financiers Kidder Peabody qui affirment que le crédit de plusieurs "services publics" provinciaux du Canada reposent sur la garantie gouvernementale. Ils ajoutent:

> "In contrast, the financial performance of Hydro-Québec indicates that the utility's credit worthniness can be fully supported by its own merit as one of the premier electric utilities of North America." (39)

Les profits répétés de l'entreprise illustrent d'ailleurs fort bien sa santé financière comme en témoignent les chiffres suivants,

(*) On pourra prétendre que ceci n'est pas nécessairement un signe de bonne gestion, puisque l'entreprise détient un monopole et qu'elle possède, à cause du bas niveau de ses tarifs, une grande marge de manoeuvre à la hausse. Il n'en reste pas moins que la situation actuelle inspire confiance aux investisseurs.

couvrant les années 1974 à 1984.[40] Il faut remarquer que la dette à long terme, au cours de cette période est passée de 3,912 millions de dollars à 16,453, donc a plus que quadruplé: *

Tableau III-7

Revenus nets d'Hydro-Québec, 1974 à 1983
en millions de dollars

	Millions de $	En % de l'avoir propre		Millions de $	En % de l'avoir propre
1983	707	11,1	1978	523	18,1
1982	800	13,9	1977	382	12,0
1981	559	11,5	1976	311	15,7
1980	746	17,0	1975	230	13,8
1979	746	20,5	1974	177	12,3

On peut penser que la rentabilité de l'entreprise a permis à Hydro-Québec d'être relativement indépendante du gouvernement, ce qui n'est pas le cas des autres sociétés d'Etat, sauf la Caisse de Dépôt et Placement, à cause de la nature particulière de ses activités. D'ailleurs jamais le gouvernement n'a été obligé de faire des mises de fonds dans Hydro-Québec, pas même en ce qui concerne les indemnités versés aux anciens propriétaires des entreprises étatisées. Par exemple l'emprunt de $112 millions réalisé à cette fin en 1944 fut financé par Hydro-Québec, qui le refinança par émission de ses propres obligations.

La société d'Etat, plutôt que de s'en remettre à l'intermédiaire du Ministère des Finances, s'est préoccupé de tisser elle-même des liens très étroits avec les milieux financiers. Elle s'en est fort bien trouvée à certaines époques, alors que le crédit du gouvernement du Québec a été momentanément ébranlé par suite de certains changements de partis au pouvoir. Un bel exemple de cette situation est rapporté par Denis Chaput et André Poirier:

* Voir en annexe II des données financières plus complètes sur l'entreprise.

> "La stratégie adoptée pour retrouver la confiance des marchés, ébranlée par la venue au pouvoir du parti indépendantiste, fut, selon Georges Lafond, concentrique. Les émissions d'obligations offertes directement au public étaient hors de portée. Ces marchés étaient trop nerveux. Il fallait donc d'abord réaliser des emprunts obligataires privés auprès des institutions. A cause de la qualité des relations qui peuvent être établies avec des prêteurs institutionnels, ceux-ci se révèlent plus impertubables et constituent des sources de financement plus continues. Ensuite, il fallait s'adresser aux marchés les plus habitués aux bouleversements politiques. Les marchés européens en avaient vu d'autres et, dans leurs portefeuilles, le poids des émissions d'obligations des emprunteurs publics québécois était beaucoup plus faible qu'aux Etats-Unis." (41)

Il est vrai cependant que le gouvernement dispose depuis toujours de deux moyens de contrôle sur le financement d'Hydro-Québec: l'approbation des emprunts et la garantie de la dette. Mais jusqu'au début des années 70, faute d'expertise au gouvernement pour pouvoir porter un jugement valable sur les projets d'investissement et le programme d'emprunt qui en découlait, les approbations gouvernementales étaient devenues presque automatiques. Le manque de ressources humaines du gouvernement constituait donc un deuxième facteur d'autonomie pour Hydro-Québec.

Si le gouvernement s'est attaqué à l'indépendance d'Hydro-Québec, ce n'est pas par manque de confiance dans la santé financière de l'entreprise mais pour en faire un instrument d'intervention plus adapté aux exigences des politiques gouvernementales.

Un dernier pouvoir dont dispose le gouvernement, bien réel celui-là, c'est de veiller à ce que les emprunts effectués par ses sociétés d'Etat s'harmonisent bien avec son propre programme d'emprunt. Selon M. Michel Caron, vice-président d'Hydro-Québec:

> "Hydro-Québec est un emprunteur important, le gouvernement du Québec est un emprunteur important et, strictement pour des fins de stratégie, afin de ne pas perturber les marchés, il est essentiel que l'un et l'autre se parlent et que l'un et l'autre coordonnent leurs emprunts. Régulièrement, lorsqu'on prépare notre programme d'emprunt, on en discute avec Québec et on discute de son programme strictement pour

des fins d'échange et, lorsque nous effectuons des emprunts, il y a consultation avec le ministère des Finances et approbation du gouvernement par décret." (42)

M. Caron parle en connaissance de cause, ayant été lui-même pendant de nombreuses années sous-ministre des Finances, à Québec.

Références

(1) Statuts 1944, chap. 22, art. 22.

(2) S.R. 1964, chap. 86, art. 24.

(3) J. Finet, Commission permanente de l'Energie, 29 septembre 1981, p. B-1244.

(4) R. Boyd, ibid, p. B-663

(5) R. Boyd, Commission permanente des Richesses naturelles, des Terres et Forêts, 15 février 1977, p. B-171.

(6) Ibid, p. B-169.

(7) Mémoire d'Hydro-Québec cité par M. Joron à la Commission permanente des Richesses naturelles, des Terres et Forêts, 15 février 1977, p. B-194.

(8) Ibid, p. B-174.

(9) G. Joron, ibid, p. B-184.

(10) Y. Bérubé, ibid, p. B-189.

(11) G. Joron, Commission permanente des Richesses naturelles, des Terres et Forêts, 13 septembre 1977, p. B-5315.

(12) G. Joron, Commission permanente des Richesses naturelles, des Terres et Forêts, 13 septembre 1977, p. B-5316.

(13) G. Joron, Commission permanente de l'Energie, 27 septembre 1978, p. B-6655.

(14) Ministère de l'Energie et des Ressources, Assurer l'avenir, 1978, p. 72.

(15) Gouvernement du Québec, Bâtir le Québec, 1979, p. 391.

(16) Johanne Bergeron, Hydro-Québec: un instrument de politique industrielle québécoise, Université de Montréal, 1982, p. 51 (non publié).

(17) Johanne Bergeron, op. cit., p. 41.

(18) Bâtir le Québec, op. cit., p. 388.

(19) Jacques Parizeau, Discours sur le budget 1983-1984, 10 mai 1983, p. 15.

(20) Hydro-Québec, Mémoire sur la tarification proposée pour 1984, décembre 1983.

(21) G. Coulombe, Commission de l'Energie et des Ressources, 12 décembre 1983, p. B-10830.

(22) Y. Duhaime, Discours sur le budget 1985-1986, 23 avril 1985, p. 28.

(23) J. Parizeau, Journal des Débats, 10 mars 1981, p. 1312.

(24) J. Parizeau, Discours sur le budget 1981-1982, 10 mars 1981, p. 24.

(25) J. Parizeau, Discours sur le budget 1979-1980, 27 mars 1979, p. 28.

(26) P. Fortier, Commission permanente de l'Energie et du Travail, 26 mars 1985, p. CET-1601.

(27) Commission permanente des Richesses naturelles, des Terres et Forêts, 10 avril 1973, p. B-349.

(28) Marcel Bélanger, "Hydro-Québec à la rescousse du gouvernement", Commerce, Le Point, 1982, p. 77.

(29) Pierre Fortier, "Le malaise d'une société d'Etat: l'Hydro-Québec. 2. Les conséquences et les remèdes", La Presse, 27 mai 1985.

(30) A. Marier, La politique québécoise de l'énergie, Hydro-Québec, La prévision de la demande, août 1976, p. 1.

(31) Document cité à la Commission permanente des Richesses naturelles, des Terres et Forêts, 3 juillet 1974, pp. B-4561 - B-4564.

(32) P. Lamonde, "De la belle époque au temps de l'incertitude (1963-1983)", Hydro-Québec: Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, Forces, Libre Expression, 1984, p. 114.

(33) Hydro-Québec, Rapport annuel, 1982.

(34) Statuts 1981, chap. 18, art. 3.

(35) G. Joron, Commission permanente des Richesses naturelles, des Terres et Forêts, 13 septembre 1977, p. B-5316.

(36) Kidder Peabody, Hydro-Québec, Company Analysis, New York, 1977, p. 174.

(37) Hydro-Québec, Rapport annuel, 1982, p. 13.

(38) Kidder Peabody, Corporate Finance, Hydro-Québec, New York, novembre 1983, p. 130.

(39) Kidder Peabody, op. cit., p. 125.

(40) Hydro-Québec: Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, op. cit., p. 187.

(41) D. Chaput et A. Poirier. "Hydro-Québec et les marchés financiers", Hydro-Québec: Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, op. cit., p. 157.

(42) M. Caron, Commission permanente de l'Economie et du Travail, 26 mars 1985, p. CET-1611.

IV - ASPECTS THEORIQUES

Nous allons maintenant aborder quelques considérations d'ordre théorique pour expliquer le comportement d'Hydro-Québec. Compte tenu de l'accent que nous avons mis sur les relations entre le gouvernement et sa société d'Etat (relations principal - agent) nous avons estimé que les théories politiques et même "managériales" avaient autant d'intérêt pour nous que les théories économiques. Comme celles-ci sont très connues, nous ne faisons que les évoquer rapidement pour décrire plutôt les autres. C'est ainsi que nous décrirons successivement les thèses de Monsen et Walters, de Hafsi, de Aharoni, pour conclure avec nos propres considérations théoriques, qui débordent sur la cinquième partie du rapport portant sur l'avenir d'Hydro-Québec.

Le propre des théories politiques est de s'appuyer sur la notion de pouvoir, alors que les théories économiques font le postulat de la rationalité économique des agents. Quant aux théories managériales, elles accordent beaucoup d'importance à la liberté de décision des gestionnaires.

a) Théories économiques

Beaucoup d'économistes se sont penchés sur le comportement des entreprises publiques, et en particulier sur les monopoles naturels. Les théories qu'ils ont tirées de leurs observations ne sont cependant pas entièrement satisfaisantes. Ainsi que l'affirme Aïdan R. Vining:

> "Unfortunately, we have not had very good theories on the behaviour of public organizations." (1)

Quelques éléments de réflexion toutefois semblent s'appliquer au cas des services publics, tel Hydro-Québec. Par exemple cette affirmation de De Alessi selon laquelle les gestionnaires ont tendance à grossir leur organisation, en déplaçant au besoin certaines activités du futur vers le présent, ce qui peut amener un surinvestissement. Peltzman

reprend ce thème de la priorité à la croissance vs la maximisation du profit pour dire que la stratégie des managers est de minimiser les prix, puisqu'ainsi on plait aux consommateurs, qui sont aussi des citoyens disposant du droit de vote. En contrepartie, ces mêmes consommateurs seront peut-être obligés de payer davantage de taxes, mais cette contribution est beaucoup moins visible et peut être dissociée facilement du fonctionnement des services publics. Utilisant une argumentation analogue, Baldwin prétend que, à cause de la différence dans les coûts d'information, les citoyens-consommateurs-contribuables n'auront pas tendance à insister pour la maximisation des profits.

Vining résume ainsi les conclusions des diverses théories:(2)

1. les gestionnaires publics sont enclins à maximiser leurs bénéfices pécuniaires et non-pécuniaires par la croissance de l'entreprise;
2. ils sont enclins à tenter de minimiser les profits (en évitant cependant les pertes) en vue de maximiser le support politique et de stimuler une demande supplémentaire;
3. ils sont enclins à accorder des subventions internes aux gros utilisateurs en établissant différentes catégories d'utilisateurs;
4. ils sont enclins à ignorer les différences dans les coûts de service entre classes d'usager et de pratiquer des tarifs égaux;
5. ils sont enclins à utiliser un taux d'actualisation trop bas et à augmenter leur capacité trop rapidement;
6. la variété des produits sera plus restreinte et les consommateurs regroupés pour fins de détermination des tarifs;
7. l'entreprise publique sera en général moins préoccupée des coûts spécifiques propres au service fourni à un groupe donné, en déterminant le tarif de ce groupe.

Même si plusieurs des affirmations s'appliquent au cas qui nous intéresse, celui d'Hydro-Québec, on peut dire que certaines théories économiques ont le défaut de considérer le comportement des entreprises publiques comme des dérogations inacceptables à la poursuite de l'efficacité économique, qui est censée être la règle dans l'entreprise privée. D'autres économistes reconnaissent le bien-fondé de certains objectifs non-économiques mais sont embarassés quand il s'agit

de les faire entrer dans leurs calculs. Ils n'arrivent pas à évaluer certains aspects qualitatifs comme la poursuite de l'unité nationale ou la maîtrise de l'activité économique.

Les objectifs confiés par les gouvernements aux sociétés d'Etat sont souvent d'ordre social ou politique, voire même symbolique. Parfois il s'agira de subventionner indirectement la consommation pour l'ensemble ou seulement une catégorie de consommateurs. Parfois, la tarification sera utilisée pour réduire la consommation ou pour faciliter la substitution d'une source d'énergie à une autre. Sans être totalement absentes des calculs, les considérations économiques ne sont pas les seules en cause. Par exemple la maximisation des profits est rarement proposée aux entreprises, même quand on leur demande d'être "rentables". Voilà pourquoi il faut souvent considérer les sociétés d'Etat comme des parties d'un ensemble plus vaste qui poursuit des objectifs de maximisation des avantages socio-politiques. Ceci ne se concilie pas nécessairement avec la maximisation des bénéfices de chaque société d'Etat.

On a constaté chez Hydro-Québec la tendance signalée par De Alessi de poursuivre l'objectif de la croissance au point de déplacer des dépenses futures vers le présent. L'entreprise a en effet connu au cours des dernières années un certain surinvestissement. Celui-ci était sans doute basé sur la prévision d'une croissance très élevée de la demande. Hydro-Québec a choisi l'hypothèse la plus optimiste parce que vraisemblablement elle correspondait à cet objectif de croissance, qui confirmait l'entreprise dans son rôle de grand bâtisseur et d'important emprunteur.(*)

Quant à la thèse de la "minimisation" des prix, elle est aussi applicable à Hydro-Québec malgré les hausses successives de tarifs des dernières années. C'est la loi qui contraignait la société d'Etat à le faire au début. Par la suite le coût élevé des grands travaux et

(*) Certains spécialistes diront cependant qu'un tel calcul est basé aussi sur un raisonnement économique. Dans l'hypothèse d'erreurs dans les prévisions, le coût d'accélérer les travaux pour fins de rattrapage serait sept fois plus élevé que si on les ralentit.

les exigences des prêteurs ont sans doute amené Hydro-Québec à augmenter ses tarifs, mais jamais de façon à susciter des critiques généralisées de la part des consommateurs. L'entreprise (de même que le gouvernement) ont toujours pris soin de démontrer que les tarifs d'Hydro-Québec étaient parmi les plus bas en Amérique du Nord. Une confirmation de la théorie vient d'ailleurs du fait que la catégorie des consommateurs domestiques bénéficie d'une subvention interne, les coûts étant supérieurs aux tarifs.

b) Théorie Monsen-Walters(3)

Parmi les théories non-économiques, celle de Monsen et Walters est la théorie qui met peut-être le plus en évidence le facteur politique. En effet, le facteur dominant régissant le développement des entreprises publiques serait le fait de vivre en démocratie, caractérisée par des élections libres, l'existence de partis politiques concurrents, une opinion publique libre de s'exprimer et une presse libre. Cette théorie est basée sur l'observation du fonctionnement des entreprises publiques dans plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest. En principe elle ne s'applique qu'aux entreprises de type industriel, ce qui excluerait donc les "services publics". Nous avons quand même trouvé intéressant d'appliquer cette théorie à Hydro-Québec, étant donné que cette dernière n'est pas un service public à l'état pur, mais possède beaucoup des caractéristiques des entreprises industrielles (conception et construction de barrages et de centrales par exemple).

La thèse fondamentale de Monsen et Walters est que les entreprises publiques ne recherchent pas la maximisation des bénéfices mais la croissance maximale. Or celle-ci peut s'effectuer au détriment des bénéfices, mais on recherchera quand même à atteindre un point mort entre les recettes et les dépenses.

Deux acteurs économiques sont en présence. Le gouvernement et la haute direction de l'entreprise. Dans les deux cas, les acteurs

recherchent à maximiser leur intérêt. Pour le gouvernement, il s'agit d'augmenter le plus possible ses chances de réélection. Comme les entreprises publiques constituent pour lui des instruments d'intervention, il ne se gênera pour s'en servir à cette fin. Ceci peut prendre plusieurs formes, selon la nature et l'importance de la société: création d'emplois, augmentation des investissements, stimulation des exportations, lutte contre l'inflation, etc.. Les firmes ont beau faire des efforts désespérés pour se dissocier du gouvernement, celui-ci saura toujours les utiliser à ses fins. Les sociétés qui réussissent le mieux à maintenir leur autonomie, ce sont celles dont les objectifs opérationnels coïncident avec ceux du gouvernement, tout en réussissant à pratiquer l'autofinancement. Le cas de la Régie Renault en France est instructif à cet égard.

Monsen et Walters ajoutent que, même si en général, la législation spécifie que les entreprises publiques doivent être gérées selon les pratiques commerciales les plus éprouvées, ceci n'empêche pas en pratique l'ingérence gouvernementale, ouverte ou le plus souvent occulte. Les gouvernements possèdent à cet égard tout un arsenal de moyens de pression très efficaces sur les dirigeants.

Ainsi, ils s'attendent à ce que les entreprises d'Etat participent à la solution des problèmes qui les confrontent et qui peuvent leur coûter des votes: maintenir et même faire croître l'emploi, maintenir des prix à un bas niveau si la demande est interne au pays, pratiquer la subvention interne, en vue la plupart du temps d'attirer des industries nouvelles, stimuler le développement régional, le développement technologique, le développement d'une "conscience socialiste".

Les objectifs gouvernementaux ne font pas totalement abstraction de la rationalité économique et de la recherche du meilleur coût, mais ces objectifs seront sacrifiés s'ils viennent en conflit avec les objectifs sociaux et politiques.

Du côté des gestionnaires, qu'elle est la motivation principale: rechercher son propre intérêt? Ceci se traduit dans la plupart

des cas par la maximisation du chiffre d'affaires. Cela permet d'accroître le prestige du gestionnaire, de même que son pouvoir par l'accroissement des ressources à sa disposition, et éventuellement son traitement. Cela stimule aussi sa créativité, à cause de l'ampleur des moyens à sa disposition et du climat d'optimisme lié à la croissance. Cela permet enfin au gestionnaire de mieux résister, ou du moins de mieux négocier, face aux pressions gouvernementales. Enfin, aspect économique non négligeable, la croissance permet souvent de réaliser des économies d'échelle, source de satisfaction et de bonne réputation.

Ainsi, il y a connivence entre les gouvernements et les dirigeants des sociétés d'Etat. Tous deux, pour des motifs divers, sont prioritairement intéressés à la croissance des entreprises, plutôt qu'à la maximisation des bénéfices, pourvu évidemment qu'on maintienne un certain équilibre autour du point mort. Et d'après Monsen et Walters, la performance d'une vingtaine d'entreprises d'Etat européennes, parmi les plus grosses, confirme ces dires: un taux de croissance exceptionnellement élevé et peu de bénéfices.

Monsen et Walters ajoutent cependant qu'il y a des limites à cette tendance: d'abord la répugnance des gouvernements à subventionner de façon permanente certaines entreprises publiques, puis la réputation de mauvais gestionnaires dont ils peuvent écoper, enfin les pressions des milieux financiers internationaux, intéressés à ce que leurs prêts soient garantis par une "saine" gestion.

Nous avons abondamment démontré qu'aux yeux du gouvernement, Hydro-Québec est plus qu'un service public chargé de produire et distribuer l'électricité. Même si par moments, on semble éprouver une certaine réticence à laisser se développer l'entreprise sans contrôle, il reste qu'il est commode pour les pouvoirs publics d'avoir à leur disposition une entreprise dont la dimension et la santé financière, de même que les moyens d'action, peuvent faciliter la poursuite d'objectifs souvent éloignés de la mission originale. Les administrateurs d'Hydro-Québec ne s'objectent pas de leur côté à voir augmenter leurs activités et à diversifier leurs opérations.

Quant à l'affirmation selon laquelle, de part et d'autres, on recherche son propre intérêt, on ne peut guère la contester. Toutefois il est un peu trop simple, quoique exact, de dire que les dirigeants politiques ne pensent qu'à se faire réélire. Le problème c'est que cet objectif peut être atteint de bien des façons et s'exprimer à travers une grande variété de politiques. Dans le cas d'Hydro-Québec, est-ce qu'on plaira davantage aux électeurs, en fournissant l'électricité "au meilleur coût" ou en lui permettant de choisir entre plusieurs sources d'énergie? Est-ce que faire de l'entreprise un gros employeur de main-d'oeuvre, ou un gros acheteur de produits québécois entre en ligne de compte? Est-ce que des objectifs de nature plus psychologique (la fierté de posséder collectivement une grosse entreprise) font aussi partie du décor?

c) Théorie Hafsi[4]

En étudiant les processus de décision des entreprises publiques, Taïeb Hafsi s'est rendu compte qu'ils obéissaient à des lois très différentes de celles des entreprises privées. Ces dernières agissent sans doute dans un univers de contraintes de toutes sortes, mais elles jouissent tout de même d'une autonomie de décision qui fait que ce sont les mêmes individus qui fixent les objectifs, qui établissent les stratégies et qui prennent les décisions opérationnelles.

Dans le cas des entreprises publiques, il en est tout autrement. C'est l'Etat qui est actionnaire et son intérêt n'est pas nécessairement de réaliser le maximum de bénéfices, ou de surveiller le rendement sur le capital investi. On se trouve donc en présence de deux systèmes de décision distincts mais en contact l'un avec l'autre, obéissant à des motivations qui ne coïncident pas nécessairement. Sur le plan des relations entre les partenaires, Hafsi a étudié plusieurs sociétés d'Etat dans trois pays différents, la France, l'Algérie et le Canada et a remarqué des "régularités surprenantes qu'on retrouvait d'une industrie à l'autre et d'un pays à l'autre".[5]

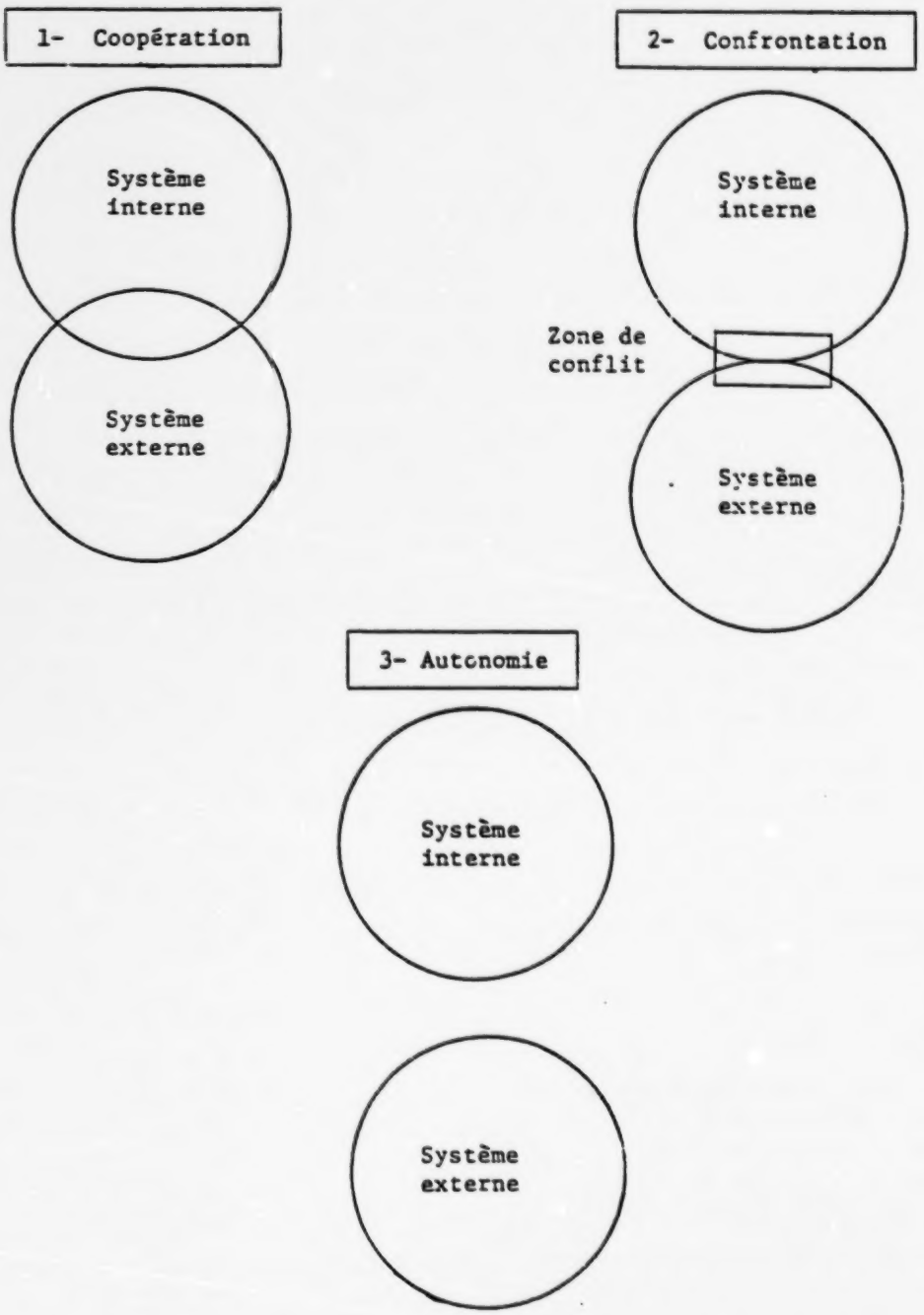
En fait, l'auteur distingue trois grandes configurations de relations entre Etat et entreprises publiques: la coopération, la confrontation, l'autonomie.

Dans le premier cas, il y a peu de distinction entre les deux systèmes. Il y a coïncidence non seulement entre leurs objectifs mais entre les moyens de les réaliser. Les acteurs-clés sont souvent les mêmes, ou ils sont en relation très étroite; "ils agissent presque sans discrimination entre les deux systèmes". Il y a donc interpénétration, l'initiative des décisions venant parfois du système interne, parfois du système extérieur. Ce cas se présente souvent quand le gestionnaire de l'entreprise est un personnage issu de l'organisation gouvernementale, qui a souvent participé à la création de l'entreprise. A l'inverse il exerce souvent une influence considérable sur les politiques gouvernementales elles-mêmes.

L'auteur cite plusieurs exemples de cette situation: la TVA avec Lilienthal, Elf-Aquitaine en France, Sonatrach en Algérie et Pétro-Canada avec messieurs Strong et plus tard Hopper.

Dans le deuxième cas, les systèmes sont tangents. Ils ne s'interpénètrent pas, bien que certains individus, au plus haut niveau assurent "une médiation et une cohérence entre eux". Les relations sont souvent conflictuelles, parce qu'on ne s'entend pas soit sur les objectifs eux-mêmes, soit sur les moyens de les réaliser. Ceci surviendra souvent lorsque le gouvernement modifiera ses attentes à l'égard de l'entreprise sans nécessairement changer son mandat ou lorsqu'il voudra réduire son rôle. Les dirigeants de leur côté chercheront à obtenir des objectifs clairs et un mode de relation qui leur permettra de résister aux tentatives d'ingérence des hommes politiques ou des hauts fonctionnaires. Ils souhaitent, une fois que le gouvernement a établi ses politiques, de préférence par écrit, avoir la latitude de les interpréter à leur guise, quitte à ce qu'une évaluation a posteriori vienne mesurer les résultats quantitatifs et qualitatifs.

Les trois systèmes de relations de Hafsi



Parce que les relations sont tendues, elles deviennent de plus en plus formelles. L'entreprise dispose d'une stratégie commerciale et financière bien établie et elle n'accepte d'aléas que venant du marché. Toute intervention de l'Etat sera malvenue parce qu'elle vient perturber la réalisation des objectifs et compromet la performance. De leur côté les représentants de l'administration publique acceptent difficilement cette attitude, qu'ils considèrent comme de l'insubordination et l'acquisition d'une liberté d'action incompatible avec l'intérêt public.

Hafsi cite l'exemple du remplacement des Caravelles par Air France et indique que les conflits de ce genre sont chose courante dans plusieurs pays. Au Canada, on pourrait citer le cas d'Air-Canada qui n'acceptait pas de remplacer ses avions par des Airbus, comme l'aurait souhaité le gouvernement, pour des raisons autres que la gestion rationnelle de lignes aériennes.

Dernier type de relations: l'autonomie. C'est celui dans lequel un équilibre des forces existe. Les acteurs des deux systèmes agissent dans leur secteur et n'interviennent pas dans l'autre. Cela suppose que l'entreprise soit bien gérée, qu'elle ait parfaitement intériorisé "les principes et valeurs qui ont présidé à sa création", qu'elle possède suffisamment de prestige auprès de la population pour pouvoir résister à des pressions intempestives soit des ministres soit des hauts fonctionnaires. C'est un climat de confiance qui règne. Les règles du jeu sont bien établies. Les objectifs sont réalisés à la satisfaction de la population. Les conflits ne sont pas totalement absents, mais il existe des mécanismes pour les résoudre grâce à la négociation et l'entreprise se sent capable de faire prévaloir son point de vue. Cette situation de paix est fragile cependant et peut être remise en question selon les aléas de la conjoncture tant économique que politique. Parmi les exemples cités par Hafsi, on trouve Lufthansa et Wolkswagen, British Steel et au Canada, le C.N. et Air-Canada.

Hafsi poursuit son analyse en affirmant que les trois configurations ci-haut décrites peuvent être trois phases d'un même cycle.

En d'autres termes, les relations des sociétés d'Etat avec l'organisme de tutelle commencent toujours dans de bonnes conditions. L'initiative de la création appartient au gouvernement mais souvent les premiers dirigeants ont joué un rôle moteur. De toute façon ils jouissent de la confiance de l'actionnaire. Ils partagent les mêmes valeurs et les mêmes buts que les hauts fonctionnaires, avec lesquels ils ont souvent des contacts.

Cette situation peut durer quelques années selon les cas mais tôt ou tard, les relations se détériorent et l'entreprise tente de prendre ses distances, pour plusieurs raisons:

1 - les objectifs de départ sont plus ou moins atteints et l'Etat néglige souvent de les renouveler. L'environnement de l'entreprise change, ses conditions de fonctionnement aussi par suite de son dynamisme propre, de sorte que ses stratégies doivent varier. L'identité d'objectifs que l'on connaissait au début tend à s'atténuer sinon à disparaître;

2 - l'entreprise prend de plus en plus conscience de sa personnalité. Elle développe une culture organisationnelle propre. Les gestionnaires sont préoccupés de cohérence interne, ils doivent développer des relations suivies avec clients et fournisseurs, selon une stratégie qu'ils ont eux-mêmes mise à jour. Dans ces conditions, les contacts avec le gouvernement apparaissent comme autant de contraintes;

3 - le gouvernement est un ensemble d'organes qui manque de cohérence. Les gouvernements changent, les hauts fonctionnaires sont déplacés de sorte que les gestionnaires, qui en général sont beaucoup plus stables, ont sans cesse affaire à de nouveaux interlocuteurs.(*)

La réaction des gestionnaires en est donc une de retrait, mais les gouvernements ne l'entendent pas ainsi. Ils essaient de faire prévaloir leurs points de vue, leurs intérêts, leurs priorités.

(*) Ces interlocuteurs appartiennent d'ailleurs non seulement au ministère de tutelle mais à d'autres organismes gouvernementaux (Travail, Environnement, etc.) dont les responsabilités peuvent être divergentes, et même contradictoires.

D'où de pénibles conflits et éventuellement déplacement de la haute direction des entreprises. D'après Hafsi:

> "L'expérience de la gestion montre tous les jours ce que Thompson affirmait il y a quinze ans: les opérations d'une organisation, son noyau technologique, ne peuvent aboutir aux résultats espérés s'ils sont perturbés par des événements imprévisibles. L'organisation a donc besoin de gérer ses relations avec l'environnement de manière à créer autour de ses activités centrales un système quasi fermé." (6)

Cette confrontation est caractérisée au début par des conflits de faible envergure mais fréquents. Les gestionnaires habiles réussissent à les surmonter en cédant quelque peu mais en faisant à long terme des gains essentiels, de sorte que l'habitude s'installe d'une relative autonomie de décision. Restent cependant les conflits majeurs, moins fréquents mais de plus grande portée. Parfois c'est le gouvernement qui gagne, parfois c'est l'entreprise. Tout dépend de la détermination des parties en présence. En général l'entreprise finit par y gagner à long terme, même si c'est au prix d'un changement dans la haute direction.

On aborde alors la troisième phase, qui est celle d'une autonomie grandissante pour l'entreprise. Elle a alors une personnalité affirmée. Elle maîtrise sa technologie, elle atteint un degré de performance suffisant. Elle présente au public une image distincte du gouvernement. Elle rend des services concrets, mesurables et évaluables sur une base constante. Elle utilisera la publicité pour se donner une image d'institution dévouée à l'intérêt public, ce que ne peut pas toujours réaliser le gouvernement.

Nous aurons l'occasion dans la partie V de ce rapport de vérifier dans quelle mesure cette théorie d'Hafsi s'applique à Hydro-Québec.

d) Aharoni et la discrétion managériale

Dans un chapitre tiré d'un volume récent portant sur les entreprises publiques dans les économies de l'Ouest,(7) Aharoni tente d'évaluer l'autonomie relative dont jouissent les dirigeants des sociétés d'Etat. L'auteur définit d'abord la "discrétion managériale", comme étant, d'après Williamson, l'aptitude des gestionnaires à choisir et poursuivre des objectifs différents de ceux des propriétaires. Dans une entreprise privée, cela signifie en pratique une certaine distance par rapport à la maximisation des bénéfices. Dans l'entreprise publique, c'est plus compliqué, car les objectifs du propriétaire, le gouvernement, sont moins clairs et plus diversifiés.

En fait, dans la relation principal-agent qui caractérise ce genre de situation, on ne sait même pas qui est vraiment le "principal". Un gouvernement est composé d'une multitude de centres d'intérêt poursuivant des objectifs divergents, de sorte qu'on peut se demander qui est vraiment l'actionnaire. D'ailleurs, en l'absence d'un objectif simple comme la maximisation des bénéfices, qu'est-ce qu'on veut privilégier dans le cas d'une entreprise publique: la disponibilité et la qualité du service? Le bas prix du service? La protection de l'environnement? La stimulation du développement technologique? Les impacts économiques? L'économie de devises étrangères? Tous ces éléments correspondent à autant de politiques différentes assumées par des fractions de l'appareil gouvernemental, qui ne travaillent pas nécessairement à l'unisson. Cette situation est de nature à accroître la "discrétion managériale" d'un gestionnaire le moindrement habile.

Aharoni cite un exemple de texte officiel tellement vague qu'il peut permettre à peu près n'importe quoi. Il s'agit d'une proposition de législation du Conseil Privé du Canada, qui n'a pas cependant eu de suite jusqu'à maintenant:

> "Les sociétés de la Couronne servent à promouvoir les intérêts nationaux du Canada; dans cette optique les administrateurs des sociétés de la Couronne doivent au cours de leur gestion tenir compte des intérêts nationaux du Canada parallèlement à ceux des sociétés qu'ils dirigent et rechercher dans les limites de leurs attributions et de celles des sociétés les meilleurs politiques à cette fin." (8)

Aharoni poursuit en disant: "Dans les entreprises d'Etat, l'existence d'objectifs multiples et le caractère vague dans la définition de ces objectifs rendent la mesure de la performance presque impossible". Dans l'entreprise privée, le gestionnaire peut poursuivre des buts secondaires dans la mesure où il respecte celui de la maximisation des profits. Dans le cas de l'entreprise publique, le gestionnaire possède souvent plus de latitude quant au choix des objectifs. Par contre, il est moins libre dans le choix des stratégies. Plusieurs contraintes viennent en effet s'imposer à lui, en matière de politiques d'emploi, de prix, d'investissement étranger, etc..

Le management peut aussi, dans le cas des entreprises d'Etat subir plus de pression de la part des syndicats d'employés, selon l'état des relations entre le mouvement syndical et le gouvernement. On s'attend aussi à ce que les sociétés d'Etat encouragent les fournisseurs domestiques, qu'elles s'approvisionnent chez les autres entreprises publiques, qu'elles ne fassent pas concurrence avec les entreprises privées, tous facteurs parfois favorables parfois défavorables aux sociétés d'Etat, mais qui n'en restreignent pas moins la latitude des gestionnaires. Elles ne peuvent non plus étendre la gamme de leurs produits sans l'approbation gouvernementale. Voici quelles sont les variables-clés affectant la discrétion managériale d'après Aharoni.

1 - D'abord et avant tout l'autonomie du gestionnaire est reliée à la possibilité pour l'entreprise de s'autofinancer, sans avoir à quêter des subventions.

2 - Le statut légal de l'entreprise est une deuxième variable importante. Si la société d'Etat a le statut d'une corporation, elle jouit en général d'un budget autonome, elle peut accumuler des réserves et souvent disposer de ses profits: ses employés ne sont pas régis par la loi de la Fonction publique. Elle est soumise à un minimum de contrôles gouvernementaux.

3 - Les entreprises mixtes jouissent en général de plus d'autonomie, à cause de l'obligation de tenir compte des modes de fonctionnement des partenaires privés.

4 - Un autre facteur est le nombre et la complexité des objectifs. Plus ceux-ci sont nombreux, plus la discrétion est étendue.

5 - La "visibilité" de l'entreprise est aussi un facteur important. Si sa taille est considérable et ses relations avec le public très suivies (i.e. un service public), l'Etat sera porté à exercer un contrôle étroit.

6 - La sévérité du contrôle dépendra aussi de la qualité des contrôleurs. Ceux-ci doivent être aussi compétents que les "contrôlés". Or, on sait que dans chaque secteur d'activité, les gens les plus compétents, les plus dynamiques, se retrouvent plutôt dans le management des entreprises que dans des emplois de contrôleur. Dans ces circonstances, la forte personnalité des gestionnaires réussit souvent à s'imposer.

7 - La structure de marché est aussi un élément primordial. Une entreprise en situation de monopole aura beaucoup moins les coudées franches qu'une entreprise en situation de concurrence.

8 - L'internationalisation des opérations offre aussi une situation de plus grande autonomie pour les gestionnaires.

9 - Enfin une des façons d'éviter les contrôles gouvernementaux, est de pratiquer une stratégie de diversification et d'intégration en amont et en aval, ce qui permet d'internaliser beaucoup d'opérations et de les soustraire ainsi aux observateurs externes.

On aura constaté, à la lumière de tout ce que nous avons dit d'Hydro-Québec, qu'Aharoni pose le dilemme fondamental affectant toute société d'Etat, celui de l'autonomie-contrôle. Nous y reviendrons dans la partie suivante de ce rapport.

Références

(1) Aïdan R. Vining, op. cit., p. 177.

(2) Ibid, p. 180.

(3) R. Joseph Monsen et Kenneth D. Walters. A Theory of State-Owned Firm in a Democracy, présentation faite à The State-Owned Enterprises Conference, Université Harvard, 26-28 mars 1979.

(4) Taïeb Hafsi. Entreprise publique et politique industrielle, McGraw-Hill, 1984.

(5) Taïeb Hafsi, op. cit., p. 43.

(6) Ibid, p. 50.

(7) Yair Aharoni, "Managerial Discretion", dans Raymond Vernon et Yair Aharoni, State-Owned Enterprise in the Western Economies, Croom-Helm, 1981, pp. 184-193.

(8) Conseil Privé du Canada, Les sociétés de la Couronne - Direction, contrôle, imputabilité, 1977.

V - L'AVENIR D'HYDRO-QUEBEC

Hydro-Québec a subi, depuis peu d'années des mutations importantes, tant dans sa vocation que dans son organisation interne. Pendant de nombreuses années, à l'abri de sa situation monopolistique, elle a mis l'accent sur les grands projets de construction en vue d'accroître sa capacité de production. Récemment sa vocation est devenue beaucoup moins monolithique. Délaissant par la force des choses les réalisations d'ingénierie, elle explore de nouveaux domaines de recherche et se découvre tout-à-coup un nouvel intérêt pour les clients.

Alors qu'auparavant on ne savait jamais si la production allait suivre l'évolution rapide de la demande, on est obligé maintenant de trouver de nouveaux débouchés, donc de s'adonner au "marketing". Tâche difficile, puisqu'en même temps le gouvernement confie à l'entreprise le soin de faire la promotion des économies d'énergie.(*) De tels changements ont nécessité des modifications internes importantes, caractérisées par une réduction de personnel, des réformes de structures répétées, la mise en veilleuse d'équipes auparavant les plus dynamiques, etc.. Tout ce branle-bas semble maintenant terminé. Où en est Hydro-Québec à l'heure actuelle? Que lui réserve l'avenir?

Nous aimerions répondre à cette question en soulevant d'abord le problème de la légitimité de l'entreprise, c'est-à-dire sa raison d'être, en comparant les avantages d'une entreprise publique à ceux d'autres moyens d'intervention comme la réglementation. Ceci nous amènera à porter un jugement sur l'état actuel des relations entre le gouvernement et sa société d'Etat. Et enfin nous aborderons brièvement la question de la privatisation de l'entreprise.

(*) Dans la mesure où un conflit existe entre ces deux objectifs, l'expansion des marchés passe certainement au premier plan.

a) Entreprise publique vs réglementation

Une première interrogation se pose concernant le choix d'une entreprise publique par comparaison avec d'autres moyens d'intervention. On sait en effet que pour atteindre une fin donnée, les gouvernements possèdent tout un arsenal de moyens: fiscalité, subventions, aide technique, réglementation, entreprises publiques ou mixtes, etc.. Théoriquement ils seraient censés calculer les avantages et inconvénients de chaque solution avant de faire un choix.

On sait très bien que les choses ne se passent pas ainsi. Les gouvernements (et singulièrement celui du Québec au cours des années 60) suivent rarement le cheminement rigoureux de la logique économique dans leurs décisions. Faute de pouvoir appuyer celles-ci sur des analyses objectives et approfondies, ils cèdent souvent à la mode ou au mimétisme. A cet égard, on sait que la création d'Hydro-Québec en deux temps, n'a pas donné lieu à une véritable comparaison entre des moyens alternatifs d'intervention. La proposition d'étatisation a été la seule solution envisagée dans les deux cas, ce qui ne veut pas dire qu'elle n'a pas donné lieu, surtout en 1963, à tout un éventail de "justifications".(*)

On peut se demander néanmoins pourquoi, le gouvernement Godbout en 1944 et le gouvernement Lesage en 1963 ont choisi comme instrument de politique, l'entreprise d'Etat. Notre thèse est que cet instrument sera privilégié quand il s'agit d'un gouvernement à la fois déterminé et faible.(**) En effet, le recours à la subvention ou à la réglementation présuppose d'abord une vue claire de ce que l'on veut faire,

---

(*) En fait, en 1944, la solution était mixte, puisque l'étatisation ne s'appliquait qu'à la région montréalaise.

(**) Il peut être étonnant d'utiliser ce terme dans le cas du gouvernement Lesage des années 60. Nous prétendons cependant que le dynamisme de ce gouvernement, sa hâte d'agir, cachaient de nombreuses faiblesses et déficiences, sur le plan constitutionnel, sur le plan administratif et sur le plan intellectuel. Il se trouvait de toutes façons assez démuni face aux options qu'il avait à choisir, dans le domaine économique en particulier.

en d'autres termes des politiques articulées. Et en deuxième lieu des moyens de gestion et de contrôle, c'est-à-dire une fonction publique compétente, capable de discriminer parmi les agents économiques du secteur privé et de négocier sur un pied d'égalité. Et même dans ce cas, l'entreprise publique, du moins à une certaine époque était souvent privilégiée. Ceci évitait d'avoir à entretenir des relations complexes et souvent tendues avec des entreprises privées.

Or au début des années 60, le gouvernement du Québec proposait des réformes hardies dans tous les domaines mais de façon beaucoup plus intuitive que rationnelle. Par ailleurs la fonction publique, qu'on avait muselée pendant de nombreuses années, n'était pas en mesure d'assumer la gestion de systèmes d'intervention nouveaux et complexes, du moins dans le domaine économique. De ce point de vue, l'entreprise publique offrait beaucoup d'avantages, dont celui de conduire à des réformes plus rapides. C'est en quelque sorte l'arme des gouvernements à la fois démunis et pressés.

1 - Ainsi Hydro-Québec héritait en 1944 et 1963 d'organisations bien rodées, avec leur cadres et leurs systèmes. Ce n'est que graduellement qu'on a pu substituer aux objectifs opérationnels propres à l'entreprise privée ceux que proposait l'Etat.(*)

2 - De plus, la formule d'entreprise publique est beaucoup plus souple. Elle n'oblige pas le gouvernement à formuler une politique très précise. Il suffit d'avoir un mandat général et de confier aux gestionnaires le soin de l'interpréter. Par la suite il est toujours temps d'intervenir pour modifier les objectifs ou en proposer de nouveaux. C'est pratique courante dans le domaine et dans le cas d'Hydro-Québec, c'est exactement ce qui s'est passé.

3 - C'est aussi un moyen de faire passer dans le secteur public des cadres compétents de l'entreprise privée, qui ne seraient peut-être pas intéressés à devenir fonctionnaires.

(*) Le même phénomène s'est produit dans le cas de Sidbec. Après avoir songé à construire de toutes pièces un complexe sidérurgique, on a finalement opté pour l'acquisition des actifs de DOSCO.

4 - C'est aussi une façon "naturelle" d'assurer la promotion des gestionnaires francophones, ce qui constitue une particularité des politiques économiques du Québec.

En somme, grâce à la formule d'entreprise publique le gouvernement pouvait se lancer dans un domaine nouveau pour lui, celui de la gestion économique, avec le minimum de ressources propres. Ceci lui permettait de se consacrer plus facilement à d'autres domaines de réformes, comme celui de l'éducation et des affaires sociales.

Notre thèse est donc que dans le choix des moyens d'intervention, les gouvernements démunis (en termes de ressources intellectuelles ou organisationnelles) mais en même temps désireux d'agir, préféreront l'entreprise publique. Celle-ci offre la possibilité de moduler l'ampleur des moyens utilisés, de modifier au besoin les objectifs sans se livrer à des changements législatifs, de mobiliser des ressources externes en les faisant servir à l'intérêt public.

b) Le dilemme autonomie-contrôle

Nous avons vu que les relations Etat-entreprise avaient passé par plusieurs phases. Le gouvernement a mis plusieurs années à reprendre le contrôle d'une entreprise qui en menait vraiment trop large et prenait souvent une attitude arrogante, comme en témoignent certaines audiences des commissions parlementaires. Nous avons vu qu'au fur et à mesure que la compétence du gouvernement s'accroissait en matière énergétique, les négociations devenaient plus serrées.

Demandons-nous maintenant dans quelle mesure la thèse d'Hafsi, exposée plus haut, selon laquelle les relations entre l'Etat et ses entreprises publiques passant par trois phases (coopération, confrontation, autonomie), s'applique au cas d'Hydro-Québec.

A l'origine, l'entreprise était sans conteste proche du gouvernement, sans être asservie à lui. Ceci correspondait au style de

gestion de M. Duplessis, qui communiquait au besoin avec le président de la Commission Hydro-électrique de Québec, et vice versa. Après la mort de M. Duplessis, en 1959, la symbiose avec le gouvernement se poursuivit encore quelque temps, bien que des occasions de divergences de vues se présentèrent de plus en plus, au fur et à mesure que le gouvernement se donnait des politiques et qu'Hydro-Québec acquériat sa propre maturité. Mais la confrontation allait apparaître vraiment au cours des années 70, les divergences de vues s'exprimant à diverses occasions: responsabilité de gérer le projet de la Baie James, tarification, ponctions dans l'entreprise sous forme de dividendes et de taxes, prévisions de la demande, etc..

Depuis la nomination d'un nouveau P.D.G. en 1983, il semble que le calme soit revenu, ce qui laisserait à penser qu'on en est rendu à la troisième phase, celle de l'autonomie. Néanmoins, un examen plus attentif de la situation nous amène à penser qu'on est plutôt revenu à la première phase, celle de la coopération. Il est certain en effet qu'en ce qui concerne les grandes orientations, c'est la politique énergétique du gouvernement qui prime et Hydro-Québec s'y conforme sans trop de déplaisir, semble-t-il. Mais d'après certaines informations, le gouvernement intervient même dans les affaires courantes et sans qu'il y ait affrontement. On en est donc revenu à une coopération étroite entre gouvernement et entreprise, mais au prix d'une réduction de l'autonomie de celle-ci.

C'est ici que les considérations d'Aharoni(*) sur la discrétion managériale deviennent intéressantes.

On sait très bien que la direction de l'entreprise, à aucun moment de l'histoire, n'a été vraiment à la merci du gouvernement. Comme toutes les équipes de direction des entreprises publiques, elle a cherché sans cesse à maintenir son autonomie. Elle a pu le faire pendant longtemps parce qu'elle détenait le monopole de l'information dans son

(*) Voir partie D, section d).

domaine et qu'elle était dirigée par des gestionnaires de haut calibre (recrutés d'ailleurs à l'extérieur pour ce qui concerne les présidents), qui savaient inspirer le respect. Le fait qu'Hydro-Québec n'ait jamais eu besoin des fonds gouvernementaux, le fait que les tarifs d'électricité soient toujours restés plus bas qu'ailleurs, le fait qu'elle ait réussi à se donner au cours des années 60 et au début des années 70 une auréole d'entreprise puissante, bien gérée, jouant un rôle important dans le développement économique du Québec, l'ont protégée contre des interventions intempestives du gouvernement. Le cas du projet de la Baie James évoqué dans l'historique, en est un exemple convainquant. Il est vrai qu'Hydro-Québec a adopté le projet gouvernemental, mais à ses propres conditions.

On a vu que cette situation a changé au cours de la deuxième moitié des années 70 sous l'influence de plusieurs facteurs: la volonté plus interventionniste du Parti québécois, l'existence d'abord d'une politique économique, puis d'une politique énergétique plus articulées, où l'on assignait à Hydro-Québec un rôle majeur, et enfin la constitution progressive au ministère de l'Energie et des Ressources, d'une équipe de spécialistes capables de faire contrepoids aux experts d'Hydro-Québec en matière de prévisions. Le point tournant à cet égard a été le début des années 80, alors qu'Hydro-Québec n'a pas réussi à prévoir le renversement de tendance de la demande. Les prévisions du ministère s'étaient révélées plus justes, mettant ainsi fin au quasi-monopole de l'information assumé antérieurement par la société d'Etat.

Plusieurs autres gestes du gouvernement: le fait de privilégier le gaz naturel et d'en confier la distribution à Soquip, la création d'un conseil d'administration composé en grande partie de personnes extérieures à l'entreprise, et surtout la nomination comme P.D.G. d'un fonctionnaire de carrière ayant occupé le plus haut poste de la fonction publique, tout cela a contribué à réduire la puissance de l'entreprise, et même son degré d'autonomie. Il semble, à voir les choses se dérouler, que depuis deux ou trois ans, il y ait facilement identité de vues entre le gouvernement et l'entreprise, sur les principales orientations,

ce qui ne veut pas dire que ce qu'Aharoni appelait la "discrétion managériale" soit très développée.

Il est en particulier un objectif autour duquel le gouvernement et sa société d'Etat sont d'accord, c'est celui de la croissance de l'entreprise. L'objectif n'est pas toujours clairement exprimé mais il n'en influence pas moins les décisions de part et d'autre. La chose est évidente chez les gestionnaires de l'entreprise, qui se sont trouvés fort désemparés lorsqu'on a constaté que la demande ayant brusquement changée, il fallait ralentir le rythme des investissements. D'où la recherche effrénée de nouvelles cibles: exportations d'énergie ferme, nouveaux usages pour l'électricité, exportation du savoir-faire, etc.. Ces initiatives correspondaient d'ailleurs aux voeux du gouvernement, qui était tout heureux de trouver une firme à sa disposition pour gérer ces programmes nouveaux. Quant à la recherche de nouvelles sources d'énergie elles ont été mises en sourdine,

Mais il faut se rappeler que l'attitude du gouvernement vis-à-vis Hydro-Québec est ambivalente du moins à certaines époques. En effet, il fallait d'une part privilégier l'électricité et favoriser ainsi l'entreprise qui en avait le monopole. Mais d'autre part tenter par toutes sortes de moyens de réduire la puissance d'Hydro-Québec en tant qu'institution. C'est ce dilemme qui rend souvent difficile la compréhension de l'attitude du gouvernement, laquelle nous apparaît à certains moments passablement incohérente.

En matière de politique économique, et en autant que les entreprises publiques sont concernées, il devient évident que le gouvernement considère Hydro-Québec à l'heure actuelle comme un instrument privilégié. Pour les raisons que l'on sait, Sidbec n'a pas pu jouer ce rôle moteur du développement. La S.G.F. fait sa part mais son influence reste limitée à quelques entreprises et à quelques secteurs. La puissante C.D.P. ne peut jouer qu'un rôle passif, apportant son aide financière à des dossiers solides déjà constitués. Il reste Hydro-

Québec qui dispose de plusieurs atouts: le contrôle d'un facteur de production, l'électricité, dont l'apport dans certains cas est prédominant; une capacité de recherche appréciable, un potentiel d'achat susceptible d'être démultiplié quand il s'agit de méga-projets. Tout cela baigne d'ailleurs dans un climat d'aisance financière qui permet à l'entreprise de participer à des projets risqués sans compromettre sa solidité ni sa réputation. Une des formes que ce dynamisme de l'entreprise prendra, c'est son association avec d'autres entreprises publiques (comme dans le cas de Nouveler) (*) ou même des entreprises privées, en recherche et développement.

c) La privatisation

Le sujet est à la mode et d'aucuns ne peuvent s'empêcher d'envisager cette éventualité dans le cas d'Hydro-Québec. On sait que le gouvernement du Québec, à l'instar de beaucoup d'autres, n'est pas hostile à un désistement de l'Etat en faveur du secteur privé dans le cas de certaines entreprises.

Nous estimons, pour notre part, qu'il n'y aura pas de privatisation d'Hydro-Québec dans un avenir prévisible, pour des raisons qu'il nous faut maintenant exposer.

On peut concevoir une privatisation partielle ou totale de l'entreprise. Envisageons successivement les diverses hypothèses.

1 - Privatisation totale

Il nous apparaît tout-à-fait impensable que le gouvernement du Québec se désaisisse d'un instrument très commode de politique

(*) Cette entreprise, filiale de quatre sociétés d'Etat, dont Hydro-Québec, se consacre essentiellement à l'étude de nouvelles sources d'énergie, ou plutôt des énergies "redécouvertes".

économique et énergétique)d'un instrument au surplus qui n'émarge pas au budget public, toutes ses activités, y compris ses énormes investissements, étant à la charge des consommateurs d'électricité. Notre opinion, c'est que, maintenant qu'un certain équilibre des forces a été réalisé entre l'entreprise et le gouvernement, celui-ci sera tenté d'utiliser Hydro-Québec de plus en plus. Et pour cela, il faut qu'il en conserve le contrôle. En d'autres termes, la nature et la variété des responsabilités confiées à Hydro-Québec interdisent pratiquemment au gouvernement de considérer d'autres alternatives que le statut de corporation publique.

Il est vrai que le gouvernement a annoncé récemment la mise en vente dans le public de 10% des actions qu'il possède dans Hydro-Québec, à tel point que certains voient dans ce geste un début de privatisation. Notre opinion est qu'il ne s'agit aucunement de privatisation mais d'une opération financière visant à procurer de l'argent au gouvernement et non à l'entreprise. En aucune façon l'orientation et la gestion de l'entreprise ne seraient modifiées par l'évolution vers un statut mixte. Et même si la participation du public allait augmenter,(*) ceci ne se ferait jamais au point de déplacer le pouvoir d'orientation et de gestion.

Une telle initiative aurait cependant ses bons côtés. Elle obligerait l'entreprise à maintenir un certain niveau de rentabilité pour être en mesure de verser des dividendes aux actionnaires privés, sinon au gouvernement lui-même.(**)

(*) Pourvu évidemment qu'on apporte une solution aux contraintes posées par la loi fédérale de l'impôt sur le revenu.

(**) Le gouvernement du Parti québécois n'avait pas encore, au moment des élections du début décembre mis en marche ce projet.

2 - Privatisation partielle

On pourrait concevoir qu'Hydro-Québec, au lieu de s'efforcer de s'autosuffire en électricité, ce qui l'oblige à construire des centrales à des coûts de plus en plus élevés, achète des quantités croissantes d'électricité à des entreprises privées qui en produisent à l'heure actuelle pour leur propre compte. Il existe de plus, un peu partout dans la province, des sites qui pourraient donner lieu à la construction de centrales de moyenne envergure. Ces centrales pourraient être construites par l'entreprise privée qui vendraient ainsi leurs surplus d'électricité. Ceci suppose cependant que l'entreprise privée réussisse à produire à meilleur coût qu'Hydro-Québec.

Quoi qu'il en soit, une telle hypothèse n'a pas beaucoup de chances, à notre avis, de se réaliser. Les capitaux privés ne seraient guère intéressés à développer des sites hydro-électriques, quand on sait qu'Hydro-Québec est prête à accorder des rabais tarifaires pour l'implantation de nouvelles industries. Par ailleurs, si des quantités importantes d'électricité étaient requises, il existe encore un potentiel important dans le Nord québécois et c'est Hydro-Québec qui est la mieux en mesure, à cause de son expérience, de harnacher ces sources à prix raisonnable.

Tout ceci pose évidemment le problème de l'efficacité de la gestion d'Hydro-Québec, à comparer à celle de l'entreprise privée. Il faut avouer, à ce chapitre, qu'on ne dispose guère d'information objective. L'entreprise est en situation de monopole et elle peut arriver, grâce à une tarification souple, à toujours couvrir ses coûts de production. Mais rien ne nous dit que ceux-ci ne pourraient pas être plus faibles. Il faudrait une évaluation objective pour le vérifier ou encore la concurrence d'entreprises privées.

Un autre argument qu'on peut apporter à l'encontre de la probabilité d'une privatisation même partielle de la production d'électricité, c'est que ceci viendrait perturber considérablement la politique de prix pratiquée par le gouvernement depuis quelques années. On a vu

que les tarifs sont reliés à divers impératifs de politique économique et énergétique et que leurs relations avec les coûts ne sont pas aussi étroites que dans l'entreprise privée. En effet, dans le cadre d'une réglementation, l'Etat s'arrangerait pour que les entreprises réalisent des bénéfices raisonnables, ce qui oblige à tenir compte des coûts réels de production.

Si on ne peut s'attendre à une extension de la propriété privée des moyens de production en électricité, d'autres formes de privatisation sont concevables. Ainsi, Hydro-Québec pourrait recourir davantage à la sous-traitance, non seulement dans la fourniture des services et la réalisation des travaux, mais aussi dans les tâches de conception.

CONCLUSION

Dans cette étude sur Hydro-Québec, nous avons d'abord insisté longuement sur l'historique, puisque nous trouvons là les fondements des comportements de la Société dans les années subséquentes. Conçue à l'origine uniquement comme un service public dont le rôle était de fournir l'électricité à bas prix, l'entreprise s'est vu graduellement investie d'un rôle économique plus large, de façon passive d'abord, à cause de l'ampleur de ses opérations de construction et d'approvisionnement. Plus récemment, on ne se contente plus de ce rôle passif, on associe Hydro-Québec à plusieurs objectifs de développement en s'appuyant sur ses acquis.

Les relations avec le gouvernement ont passé par plusieurs phases, dont celle de la confrontation au cours des années 70. Le gouvernement a toujours possédé de nombreux moyens de contrôle sur l'entreprise mais pendant longtemps ils ont été peu utilisés, faute de "compétence" de la part de l'organisme de tutelle. Progressivement cependant, le gouvernement a réussi grâce à des moyens divers, de resserrer son contrôle sur l'entreprise. Nous avons illustré cette évolution dans trois dossiers, celui de la tarification, celui de la disposition des surplus et celui du financement des grands travaux.

Il faut considérer à l'heure actuelle Hydro-Québec comme une des grandes entreprises de la province susceptible de contribuer au développement économique, en conformité avec la politique édictée par le gouvernement. Là-dessus les deux partenaires sont d'accord. Sur le plan de l'autonomie de l'organisme, il semble qu'Hydro-Québec en ait perdu depuis quelques années. Le gouvernement se réserve les grandes orientations. Mais en cela, l'expertise d'Hydro-Québec est mise à contribution. La technique des plans de développement peut permettre, semble-t-il un échange fructueux entre l'entreprise et sa tutelle, où chacun apporte sa compétence et ses préférences.

Le débat actuel sur la privatisation ne peut modifier cette dynamique qui fait d'Hydro-Québec un élément essentiel de politique pour le gouvernement. On ne voit pas dans ces conditions quel bénéfice la population québécoise pourrait tirer de nouveaux changements d'envergure, et en particulier d'une véritable privatisation.

ANNEXE I

Sujets principaux traités lors des comparutions de l'Hydro-Québec devant les comités ou commissions parlementaires, 1968 à 1985

Date	Comité ou commission	Sujets principaux	Nb de pages
1968 mai	Régies gouvernementales	ensemble des activités	34
1969 mai	Richesses naturelles	Churchill Falls	72
décembre	Richesses naturelles	Manic 3	80
1970 décembre	Richesses naturelles	ensemble des activités	33
1971 mai	Richesses naturelles	Baie James	80
1972 mai	Richesses naturelles, Terres et Forêts	ensemble des activités	43
1972 mai-juin	Richesses naturelles, Terres et Forêts	Société d'aménagement de la Baie James	170*
nov-déc.	Travail, Main-d'oeuvre et Immigration	relations de travail	118
1973 janvier	Travail, Main-d'oeuvre et Immigration	relations de travail	50
avril	Richesses naturelles, Terres et Forêts	ensemble des activités et tarifs	158
mai	Industrie,commerce,tourisme,chasse & pêche	aménagement de la rivière Jacques-Cartier	135*
1974 juillet	Richesses naturelles, Terres et Forêts	ensemble des activités et centrale nucléaire	234
1975 juillet	Richesses naturelles, Terres et Forets	ensemble des activités	140
1976 août	Richesses naturelles, Terres et Forêts	programme d'investissement	105
1977 février	Richesses naturelles, Terres et Forets	situation énergétique du Québec	300*
septembre	Richesses naturelles, Terres et Forêts	investissements et tarifs	110
1978 septembre	Protection de l'environnement	loi sur la qualité de l'environnement	226*
septembre	Energie	investissement et tarifs	90
1979 décembre	Energie et ressources	relations de travail	30
1981 fév-mars	Energie et ressources	plan d'équipement pour la décennie 1981-1990	460
août	Energie et ressources	projet de loi 16	74
septembre	Energie et ressources	tarifs	80
1982 octobre	Energie et ressources	tarifs	142
1983 mars-sept-oct	Energie et ressources	énergie, levier de développement économique	773*
juin	Energie et ressources	projet de loi 4	30
décembre	Energie et ressources	plan de développement et tarifs	104
1985 mars	Economie et travail	plan de développement et tarifs	73

* Hydro-Québec n'est pas seule à comparaître devant cette commission.

ANNEXE II

QUELQUES DONNEES FINANCIERES SUR HYDRO-QUEBEC

ANNEE	ACTIF	DETTE A LONG TERME	AVOIR PROPRE	INVESTISSEMENTS	REVENUS DES VENTES	REVENUS NETS (PROFITS)
			(en millions de dollars)			
1984	27,129	18,326	6,511	1,681	4,101	301
1983	25,199	16,453	6,365	2,188	3,593	707
1982	23,169	15,628	5,719	2,542	3,257	800
1981	20,730	13,713	4,926	2,643	2,770	559
1980	18,012	12,107	4,374	2,589	2,414	746
1979	15,505	10,354	3,628	2,817	1,956	746
1978	12,886	8,897	2,882	2,588	1,600	523
1977	10,649	7,552	2,359	1,950	1,263	382
1976	9,133	6,566	1,977	1,267	1,071	311
1975	7,068	4,910	1,667	1,142	904	230
1974	5,814	3,912	1,437	616	783	177
1969	3,658	2,554	796	245	420	85
1964	2,351	1,719	450	320	270	59
1959	1,062	641	265	94	88	34
1954	431	297	112	89	54	25
1949	332	208	34	28	35	15
1944	196	169	18	1	23	9

Source: Pour les années 1944 à 1983, Hydro-Québec - Des premiers défis à l'aube de l'an 2000, p. 187.
Pour l'année 1984, Rapport annuel 1984.